EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL PERU

Narda Henríquez, Javier Iguíñiz (Editores)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
FONDO EDITORIAL 1983

La prolongada situación de crisis en que vive el país desde 1975 ha agudizado múltiples y complejos problemas sociales. Entre ellos destaca el de la cantidad y calidad del empleo obtenible por el trabajador peruano. No se trata principalmente de una carencia de puestos de trabajo sino de trabajos mal remunerados y y en condiciones de inseguridad. Vinculado a lo anterior de manera profunda están tanto la calidad de los recursos productivos físicos y la organización social de la producción.

El Seminario sobre el problema del empleo, el primero que se ha realizado específica e interdisciplinariamente sobre este tema en el país, tuvo lugar en abril de 1980 siendo organizado por el Programa Académico de Ciencias Sociales y auspiciado por la Fundación F. Ebert. De hecho constituyó la primera recopilación de trabajos provenientes del ambiente universitario y del sector público.

La descoordinación existente entre los investigadores y responsables de la política nacional se traducía, y se traduce aún, en la dificultad para formular con más precisión los problemas y en la consiguiente imposibilidad para establecer e implementar políticas significativas.

Tales objetivos se cumplieron a cabalidad en el seminario. Cumplimos ahora con poner a disposición del público interesado las ponencias escritas presentadas en él.

Carátula: Rosa González de Olcese

CORTESIA DEL FONDO EDITORIAL DE LA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL PERU

Narda Henríquez, Javier Iguíñiz (Editores)

EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL PERU

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
FONDO EDITORIAL 1983

(c) Pontificia Universidad Católica del Perú.
Fondo Editorial, 1983
Derechos Reservados

CONTENIDO

Palabras del Dr. Javier Iguíñiz en representación del Comité Organizador del Primer Seminario sobre el Problema del Empleo en el Perú I

Palabras del Dr. Reinhard O. K. Muckhoff en nombre del Representante de la Fundación Ebert en el Perú V

I. EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN AMERICA LATINA

Víctor E. Tokman, *Dinámica de los mercados de trabajo y distribución del ingreso en América Latina* 1

II. POLITICAS DE DESARROLLO Y EMPLEO EN EL PERU

Juan J. Wicht, *Magnitud y significación del problema del empleo en el Perú* 41

Narda Henríquez Ayin, *Empleo: mercado de trabajo y niveles de empleo* 113

Oscar Pequeño, *Población, desarrollo y empleo* 139

Juan Luis Herrera Miranda, *Apuntes para el análisis y evaluación de las políticas de empleo de las décadas 60 - 70* 161

III. ASPECTOS METODOLOGICOS Y CONCEPTUALES

Edgard Flores, *Reflexiones sobre la medición del nivel de empleo y el análisis de la participación en la actividad económica* 165

IV. PROBLEMATICA URBANO - INDUSTRIAL Y MERCADOS DE TRABAJO

Luis Vargas, *El empleo en el sector industrial* 191

Rufino Cebrecos, *Construcción y empleo* 207

Carlos Wendorff M., *El sector informal urbano en el Perú. Interpretación y perspectivas* 219

Jaime de Althaus y Jorge Morelli, *Aproximaciones a la composición y evolución del empleo informal en el Perú* 231

Martin Studer, *Algunas anotaciones sobre el "sector marginal" y la problemática del fomento de la pequeña empresa* 261

Seminario sobre "El problema del empleo en el Perú". La FEDEPJUP y el problema del empleo 269

V. PROBLEMATICA AGROPECUARIA Y REGIONAL

Héctor Maletta, *El empleo en la agricultura peruana. Volumen y evolución del empleo agrícola* 273

Guillermo Hakim V., *Empleo y minifundio en la Costa norte del Perú* 313

VI. CAPACITACION Y OCUPACION

Hernán Fernández, *Notas sobre la problemática de la educación y empleo en el Perú* 323

VII. EXPOSICION Y DEBATE

Javier Iguíñiz Echevarría, *Sistema económico, estrategia de desarrollo y empleo* 359

Felipe Ortiz de Zevallos, *Notas sobre estrategias de desarrollo y empleo* 389

Carlos Amat y León, *Ideas centrales sobre la relación entre sistema económico y el empleo* 397

VIII. ANEXOS

Informe final 401

Cuadros básicos 433

Programa de actividades del Seminario 453

Lista de ponentes y participantes 456

PALABRAS DEL DR. JAVIER IGUIÑIZ EN REPRESENTACION DEL COMITE ORGANIZADOR DEL PRIMER SEMINARIO SOBRE EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL PERU

El problema que tenemos entre manos en este Seminario, El Problema del Empleo, adquiere su real significado cuando consideramos explícitamente que de lo que se trata es de las condiciones de la producción y reproducción de la vida misma. Por ello, no tenemos frente a nosotros un tema cualquiera.

Lo que acabamos de mencionar nos permite avanzar una pequeña precisión de gran trascendencia y que consiste en señalar que el problema a tratar en este Seminario no es simplemente uno de provisión de puestos de trabajo. Si fuere así no tendríamos interés en distinguir entre formas más o menos civilizadas de ocupar dichos puestos; la esclavitud no se distinguiría de la servidumbre o de la relación salarial y tampoco nos plantearíamos la posibilidad y conveniencia de formas más civilizadas aun de llevar a cabo la tarea de producir la vida.

Por lo mismo, conviene explicar que no entendemos por vida solamente lo concerniente a aspectos biológicos. El potencial espiritual del ser humano expresado en capacidad de servir con total desinterés causas personales, sociales y patrióticas que trascienden los marcos del propio provecho, es un aspecto esencial a tener en cuenta cuando evaluamos el tipo de sociedad que el trabajo humano sostiene y colabora a desarrollar.

Todo sistema social tiene en la producción de la vida así considerada la prueba de su vigencia histórica. En este seminario, no vamos a discutir un problema sectorial cuya solución complementa o mejora el funcionamiento de un orden social incuestionado e incuestionable. Vamos, por el contrario, y con la ayuda de la investigación social a poner al Perú frente a su responsabilidad fundamental en cuanto sociedad nacional, cual es, la de proveer a sus ciudadanos un lugar laboral digno tanto porque le provee de lo necesario para vivir como porque estando democráticamente organizado constituye un lugar de educación y desarrollo humano.

En nuestra opinión, la complejidad de esta responsabilidad no disminuye como consecuencia del escaso desarrollo tecnológico existente en importantes sectores de la economía nacional. Consideramos que aún con el actual grado de desarrollo de las fuerzas productivas del país es posible proveer una vida decente a todos los peruanos sin excepción. Las discusiones habidas en diversos seminarios y sobre temas agrícolas y alimentarios nos confirman en la opinión de que el problema del Perú es fundamentalmente social y no técnico-natural; es por ello, resolvible.

En la angustiosa situación económica del Perú actual, las consideraciones anteriores y muchas otras de índole similar que podríamos hacer, pueden parecer superfluas. A nuestro entender, lo serán solamente si, para nosotros, el problema del empleo se reduce al de dar ocupación a cualquier costo social, sin reparar así en las condiciones físicas y sociales de trabajo, ni en el nivel de remuneraciones, ni en la estabilidad del derecho a producir.

El problema del empleo es, pues, reiteramos más profundo que el de generar y llenar puestos de trabajo. Nuestra intención al recordarlo es estimular la inclusión dentro de las discusiones de los aspectos relacionados al carácter del trabajo a crear y no sólo de aquellos vinculados a los dramáticos déficits cuantitativos observables hoy en el Perú. Sabemos que no es fácil hacerlo y que hay resistencias sobre todo inconscientes a la introducción de los aspectos sociales e históricos del problema. Sin embargo, es probable que el problema de la pobreza y de la subordinación social en el Perú esté más vinculado al carácter mismo del empleo existente que a la falta de empleo. Dar ocupación no sería pues necesariamente dar solución al problema de la pobreza y del subdesarrollo social de los peruanos.

Si lo anterior nos remite a las dimensiones socialmente más radicales, y éticamente más exigentes es claro, para nosotros que agotar la tarea de diagnosticar el problema del empleo en toda su extensión y profundidad supera nuestras posibilidades personales y, por tanto, las de este seminario. El que éste sea un "primer seminario" sobre el tema hace de él un seminario fundamentalmente exploratorio.

Nuestra tarea para esta semana es, por ello, modesta y, al mismo tiempo, importante. Se trata de aportar con sencillez los avances logrados hasta el momento en la conceptualización y medición del problema de la ocupación en el Perú, también aquellos avances logrados en el diagnóstico sectorial o en la comprensión del aspecto tecnológico y educacional. Todo ello será también para proveer criterios a ser tomados como elementos de

juicio para una plenaria en la que tendremos tiempo de discutir sin premuras el contraste entre los planteamientos de los distintos partidos políticos. Finalmente, el último día, desde distintas perspectivas teóricas se sintetizará la relación existente entre las opciones de desarrollo, las definiciones del problema ocupacional y las propuestas de solución.

De todos modos, el momento económico y el momento político que vivimos hacen urgente una evaluación del problema del empleo con toda la seriedad posible aquí y ahora. En lo económico, la crisis actual ha aumentado dramáticamente el número de los desempleados y el de aquellos ocupados cuya remuneración les es insuficiente para vivir incluso físicamente. En lo político, la coyuntura electoral ha estimulado la aparición de una amplia gama de ofertas de solución al problema del empleo. Resulta pues doblemente oportuno reunir a los intelectuales universitarios, a los investigadores sociales independientes y a los especialistas del sector público así como a los representantes de los partidos políticos, de los gremios patronales y de las organizaciones laborales para interactuar cruzando opiniones sustentadas en el estudio, en la experiencia y en el intento de transformar conscientemente la realidad.

Las ponencias y resultados que publicaremos en un libro así como las conclusiones que cada uno saque del seminario estamos seguros que servirán de mirada vigilante, estricta y seria sobre las políticas económicas a implementarse en el futuro inmediato y sobre la estrategia de desarrollo que oriente a dicha política.

Finalmente esperamos que los aspectos relacionados con la organización del seminario faciliten la más amplia discusión de los temas a tratarse en los próximos días. Los Profesores Narda Herníquez, Rolando Ames y el que habla a nombre del Programa Académico de Ciencias Sociales de la Universidad Católica estamos a entera disposición de ustedes para colaborar en la solución de los problemas que pudieran surgir.

Muchas gracias,

Javier Iguíñiz E.

Palabras del Dr. Reinhard O.K. Muckhoff en nombre del Representante de la fundación Friedrich Ebert en el Perú, con motivo de la inauguración oficial del "SEMINARIO SOBRE EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL PERU" – auspiciado por la fundación Friedrich Ebert, de la República Federal de Alemania.

Lima, Abril de 1980

Señoras y Señores,

Como Representante de la Fundación Friedrich Ebert en el Perú, es un placer para mí, saludar a todos los aquí presentes, con motivo de la inauguración oficial de este Seminario.

Permítanme unas breves palabras acerca de la Fundación Friedrich Ebert, sus actividades y los fines que persigue. La Fundación Friedrich Ebert, la más antigua de las fundaciones políticas de Alemania, cumple más de 60 años de existencia. La Fundación se basa en un legado de Friedrich Ebert, primer Presidente de la República Alemana. Las tareas que trata de realizar la Fundación desde su creación en 1925 son:

- La educación política y social de la población, de todos los sectores, en un espíritu democrático y participacionista.
- El apoyo financiero e ideal de científicos y estudiantes aptos, tanto alemanes como extranjeros.
- La investigación científica, con énfasis especial sobre la historia del movimiento obrero, los problemas del trabajador y los problemas del Tercer Mundo.
- La promoción de la comprensión y la colaboración entre los pueblos.

En los últimos años, la Fundación Friedrich Ebert, ha puesto especial énfasis en la cooperación con los países del Tercer Mundo.

Hoy en día, la Fundación Friedrich Ebert coopera con alrededor de 50 países de Africa, Asia y América Latina, en proyectos de cooperación técnica y científica. Más de 200 expertos de la Fundación trabajan en estos proyectos.

No es del todo casual la colaboración con los países de América Latina —fuera de los tradicionales lazos de amistad que nos unen—, compartimos el deseo de alcanzar un desarrollo social y económico acelerado y el establecimiento de un sistema económico mundial más justo.

La cooperación con el Perú representa un eslabón importante de esta labor. Esta cooperación con el Gobierno peruano comenzó en 1970. Hoy día se están realizando cinco proyectos en los cuales trabajan en este momento seis expertos alemanes.

Consideramos de especial importancia nuestra colaboración con el Perú, por el hecho de que a nuestro juicio, pocos países del Tercer Mundo han hecho tantos esfuerzos por salir de la dependencia y del subdesarrollo,

buscando a la vez la participación plena y garantizando el pluralismo, como el Perú. Nos sentimos orgullosos de tener la oportunidad de contribuir, por lo menos con un pequeño aporte, a la realización de esta gigantesca tarea.

Este seminario, organizado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, también tiene como fin elaborar las bases para mejorar la situación económico-social en una rama tan importante para el desarrollo como lo es el campo ocupacional. Estoy convencido de que el estudio común y el mejor entendimiento entre los científicos y técnicos del sector público y privado y de las Universidades, con los dirigentes políticos —encargados de la formulación y fundamentación de sus respectivos planes de gobierno—, va a sentar una sólida base para una cooperación todavía más fructífera en el futuro, para el bien de toda la población, y a largo plazo para el desarrollo del Perú.

DINAMICA DE LOS MERCADOS DE TRABAJO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN AMERICA LATINA

Víctor E. Tokman*

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de la situación de empleo e ingresos en América Latina en la última década, examinando la escasa y dispersa información disponible. Para ello, se observan las tendencias registradas en la tasa de desocupación y su relevancia como indicador de la situación de empleo. Se analizan posteriormente los cambios registrados en la distribución del ingreso y en particular, el comportamiento del ingreso de los grupos de menores rentas. Se examina además la evolución de los salarios y las relaciones que se registraron entre salarios urbanos y rurales y de ellos con los salarios mínimos legales. En base a dicho análisis se presenta, por último, una interpretación acerca del funcionamiento del mercado de trabajo en América Latina.

2. Evolución de la situación de empleo

Resulta difícil analizar la evolución de la situación de empleo en América Latina debido a la insuficiencia y precariedad de los datos disponibles. Los países, y no todos, cuentan con algunas estadísticas fragmentarias que permiten, al menos, tener una idea sobre el nivel y evolución de

---

* Director del PREALC (Programa Regional del Empelo para América Latina y el Caribe). El autor desea agradecer la colaboración de sus colegas del PREALC, quienes efectuaron sugerencias a diversas partes del trabajo. En particular, agradece la colaboración de Héctor Szretter en la sección conrrespondiente a la evolución de los salarios, cuyo trabajo (PREALC, 1979) sirvió de base para obtener la información correspondiente.

la desocupación abierta.

La tasa de desocupación abierta para la región en su conjunto experimenta leves cambios en torno al nivel del seis por ciento entre 1969 y 1977, partiendo del seis por ciento en el primer año y llegando al 5.7, en el último. Sin duda, el agregado para América Latina oculta tanto niveles como evoluciones diferentes por países. En el cuadro 1 se recogen los datos disponibles que muestran claramente tal situación. Del total de 17 países para los cuales se cuenta al menos con dos datos sobre desocupación abierta, seis muestran una leve tendencia a disminuir y cuatro presentan la tendencia opuesta. En el resto de los países se registra una tendencia donde predomina la constancia de la tasa de desocupación abierta, aunque con fluctuaciones anuales. Si se excluyen aquellos países que sólo cuentan con dos observaciones o en los cuales la información no es relativamente confiable, como es el caso de República Dominicana para el año 1977, se observa que sólo en Argentina, Nicaragua y Venezuela la tasa de desocupación abierta decrece, mientras que aumenta también solamente en tres países (Chile, México y Uruguay). En la mayoría de los países, por ende, se registra una cierta constancia de la desocupación abierta con fluctuaciones anuales.

La relativa constancia de la tasa de desocupación abierta se produce durante un período en que la mayoría de los países latinoamericanos crece aceleradamente. Conviene, por lo tanto, analizar en qué medida existe asociación entre ambas variables. Para los nueve países para los cuales se cuenta con información para un cierto número de años, se efectuó un análisis de regresión simple que se incluye en el cuadro 2. Como puede observarse, de los nueve países considerados, sólo en el Perú el coeficiente de correlación es superior a 0,50. Más aún, sólo en cinco de los nueve países se registra una asociación negativa entre crecimiento y tasa de desocupación y si se excluyen aquellos coeficientes no significativos tal relación sólo se registra en el caso de Perú. En el resto de los países considerados no existe evidencia suficiente para sustentar que el crecimiento alcanzado durante el período haya logrado reducir la tasa de desocupación abierta.

3. Subutilización de mano de obra y bajos ingresos

La falta de asociación entre crecimiento y desocupación abierta contradice las expectativas basadas en la teoría convencional. La misma se ba-

sa en el supuesto de que el mercado de trabajo funciona de manera homogénea no aceptando, sino por excepción, situaciones intermedias de subutilización que se ubican entre la ocupación plena y la desocupación abierta. Los estudios realizados especialmente por el PREALC (PREALC, 1976), destacan, sin embargo, que el desempleo abierto es sólo una parte del problema de subutilización de mano de obra y quizás, no la más importante. En efecto, y tal como se señala en el cuadro 3 sólo el 21 por ciento de la subutilización total se encuentra bajo desempleo abierto, estando el resto en condiciones de subempleo, ya sea en zonas rurales o urbanas. En el conjunto, alrededor del 27 por ciento de la fuerza de trabajo en América Latina se encuentra subutilizada. Esto es, alrededor de uno de cada cuatro latinoamericanos en edad de trabajar se encuentra sin estar utilizado plenamente.

Asimismo, esta situación de subutilización generalizada que se concentra en formas no visibles, tiene su contrapartida en una situación de ingresos bajos que a su vez está estrechamente ligada a una alta concentración de los ingresos. Así, para América Latina en su conjunto, se estima que alrededor de 1978, unos 135 millones de personas, esto es, el 42 por ciento de la población, no estarían satisfaciendo sus necesidades básicas (PREALC, 1979).[1] De ellos, las tres cuartas partes viven en áreas rurales, de cuyos habitantes casi el 60 por ciento son pobres. La incidencia de la pobreza es menor aunque de todos modos significativa en áreas urbanas, donde cerca del 26 por ciento de los habitantes viven en hogares pobres.

Al igual que la situación de empleo, la situación de ingresos varía de país a país y los porcentajes de pobreza fluctúan desde valores del ocho por ciento en Argentina y diez por ciento en Uruguay hasta 65 por ciento en Honduras. De hecho, cuatro de los diez países para los cuales hay estimaciones más o menos confiables, muestran que alrededor de la mitad de la población no tienen ingresos suficientes como para adquirir una canasta de bienes y servicios de comercialización privada que se consideran esenciales para un nivel de bienestar mínimo (véase cuadro 4).

---

1 El número de personas que satisface sus necesidades básicas se estimó a partir de la información contenida en el cuadro 4, ajustando el porcentaje de hogares pobres bajo el supuesto de que el número de personas por hogar es en los mismos alrededor del 10% mayor que en el promedio. La estimación para 1978 se efectuó a partir de dos proyecciones alternativas. La primera, supone la constancia del porcentaje de pobres entre 1970 y 1978 y la segunda, una disminución resultante a su vez de suponer que el ingreso de los pobres crece de manera similar al ingreso promedio.

Los datos analizados anteriormente colocan en su real perspectiva a la magnitud del desempleo abierto en cuanto a su relación con el problema de subutilización de mano de obra en su conjunto y señalan la necesidad de buscar antecedentes acerca de la evolución de los niveles de subempleo. Es aquí donde la búsqueda encuentra mayores dificultades pues enfrenta no sólo problemas de disponibilidad de información, sino también problemas metodológicos acerca de cómo definir los conceptos que se quiere estudiar.

No obstante estas dificultades, se puede obtener una primera aproximación acerca de los cambios ocurridos en la intensidad del subempleo observando la evolución de la estructura ocupacional. Dicha evolución muestra que en promedio para América Latina disminuye la participación en la fuerza de trabajo de las ocupaciones que concentran el subempleo, esto es, los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados (véase cuadro 5). Al desagregarse la información por áreas urbanas y rurales se observa que las migraciones del campo a la ciudad son el factor explicativo de mayor importancia, ya que cambia la composición de la fuerza de trabajo en favor de las últimas donde se registran niveles de participación de dichas ocupaciones que son, en promedio, alrededor de un tercio los registratrados en las zonas rurales. Aparte de esta mejora global derivada del cambio en la estructura de la población económicamente activa, no se registran avances en la situación prevaleciente. En las ciudades, la participación de los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sólo disminuye ligeramente; mientras que en el campo, la información disponible sugiere que ha aumentado. Contrariamente al esperado proceso de proletarización en zonas rurales, la modernización agrícola parece haber traído aparejado un aumento del campesinado junto con disminuciones en la superficie a su disposición, afectando negativamente sus ingresos (Klein, 1979). Como consecuencia de las tendencias anteriores, la subutilización se concentra crecientemente en las ciudades. Así, en 1950 dichas ocupaciones representaban el 9.6 por ciento de la fuerza de trabajo total, mientras que en 1970 la proporción se eleva al 11.7 por ciento.

Por otro lado, dada la estrecha asociación existente entre subempleo y bajo ingresos[2], se pueden efectuar algunas exploraciones en torno a dos

2 No obstante, al identificar subempleo con bajos ingresos se mezclan al menos 2 conceptos que obedecen a causas diferentes. El primero, se refiere a subutilización propiamente tal y el segundo, se relaciona con la determinación de los ingresos percibidos, sean estos remuneraciones o en la mayor parte de los casos, precios de los productos vendidos por la fuerza de trabajo que desarrolla actividades de baja productividad.

fuentes principales de información. La primera, se refiere a los datos de distribución del ingreso por tramo de ingreso y la segunda, se refiere a los índices de salarios mínimos y salarios percibidos en distintos sectores.

4. Cambios en la distribución del ingreso y evolución de la pobreza en América Latina

Se cuenta con dos fuentes principales de información para tratar de analizar qué ha estado pasando en América Latina en términos de distribución del ingreso y pobreza. En primer lugar, existe información relativamente confiable que permite estimar los niveles de pobreza alrededor de 1970 y su evolución en el período 1960-70. Utilizando una serie de supuestos se proyecta asimismo, la situación que se estaría registrando en 1977. Dicho trabajo (Kolina y Piñera, 1979) estima que la pobreza en términos relativos ha ido decreciendo desde un 51 por ciento en 1960 al 40 por ciento en 1970 y estaría cercana al 33 por ciento de la población de América Latina, en 1977.[3] Ello se combinaría con una constancia e incluso ligero aumento, del número de personas afectadas, ya que la cantidad de personas en condición de pobreza se mantendría alrededor de los 110 millones en 1960 y 1970, aumentando a cerca de 112 millones paa el último año. Los autores señalan, sin embargo, que la evolución del ingreso de los pobres presenta características muy distintas en su interior. Por su parte, los indigentes que constituyen los más pobres de los pobres, sólo disminuyeron en porcentaje del 26 por ciento en 1960 al 19 por ciento en 1970 y se mantuvieron en número cercano a los 56 millones en ambos años. De hecho, el ingreso *per cápita* de los indigentes permanece prácticamente inalterado en el período 1960-70, en tanto que el ingreso *per cápita* de los menos pobres entre los pobres, registra incrementos que en algunos países superan al crecimiento promedio del aumento *per cápita* nacional.

Existen por otro lado, datos sobre la evolución de la distribución del ingreso elaborados por CEPAL que nuevamente presentan una mayor confiabilidad para 1970 y resultan ser menos confiables para 1960 (CEPAL,

---

3 La estimación para 1970 se basa en información para 9 países, mientras que la de 1960 se refiere a 5 de ellos. El año 1978 se estimó suponiendo que cada grupo de población incrementó su ingreso *per cápita* durante el período 1970-77 a una tasa equivalente al incremento del ingreso *per cápita* promedio.

1977)[4]. No obstante dichas limitaciones, la evolución de la distribución del ingreso durante la década sugiere claramente un comportamiento similar al señalado anteriormente. En efecto, el 50 por ciento más pobre de la población mantuvo su participación en el ingreso total en alrededor de 13.5 por ciento, aumentando su ingreso absoluto en 30 dólares durante el período. Sin embargo, dicho porcentaje refleja el comportamiento diferenciado del 20 por ciento más pobre que ve reducida su participación en un quinto de la que tenía en 1960 y cuyo ingreso absoluto sólo crece en dos dólares durante todo el período; mientras que el 30 por ciento restante, fundamentalmente aquéllos que emigran de zonas rurales a urbanas, captan gran parte del incremento del ingreso. Al otro extremo de la distribución del ingreso, el décimo decil más rico disminuye su participación pero aún recibe el 30 por ciento del incremento del ingreso total aumentando su ingreso absoluto en 300 dólares. Los deciles octavo y noveno logran captar alrededor del 40 por ciento del incremento (veáse cuadro 6).

Ahora bien, la mencionada evolución de la distribución del ingreso y en especial, de los ingresos de los grupos más pobres no implicó necesariamente que se redujeran sus niveles de nutrición, de educación y de salud. Por el contrario, información recopilada por la OIT (Sheehan y Hopkins, 1978) parece sugerir lo contrario, ya que América Latina no sólo registra un mayor consumo medio de calorías, sino también una mayor expectativa de vida y una mejora en otros indicadores sociales. Ello puede deberse a diversos factores, tanto a la evolución de los precios relativos de los bienes y servicios básicos, como al aumento de la provisión gratuita de algunos bienes públicos en el campo de la salud y de la educación, como al traslado de la población de zonas rurales a urbanas donde las facilidades de atención especialmente en salud y educación son mayores.[5]

Cabe observar, sin embargo, que el mayor consumo medio de calorías o una mayor expectativa de vida se refiere a los promedios y no necesariamente implica que se asocia con un mayor nivel de vida de los pobres. Otros datos como la mortalidad infantil y, particularmente, la mayor tasa

---

4 El trabajo de CEPAL se basa en 8 países para 1970. Se desconoce el número de países tomados para estimar la distribución correspondiente a 1960.

5 Los 2 primeros factores implicarían un aumento del poder de compra de los grupos de menores ingresos. En el primer caso por deterioro de los precios relativos de los productos de consumo básico, lo que se asocia generalmente con la implantación de controles de precios. En el segundo, debido al papel creciente del Estado en el suministro de servicios públicos gratuitos.

de alfabetismo son más fácilmente vinculables a la evolución del nivel de bienestar de dichos grupos. Así, por ejemplo, en la tasa de alfabetismo, América Latina subió en el promedio en 13 por ciento de su valor hacia 1960; los países que registraban menor alfabetización al principio de la década a menudo muestran avances espectaculares como los 14 puntos porcentuales de México, los 15 de Nicaragua o los 12 de Venezuela. En los casos de México y Venezuela que ya habían alfabetizado más del 60 por ciento de su población hacia 1960, esos avances deben haberse concentrado entre los grupos más pobres.

El problema, sin embargo, consiste en analizar qué ha estado pasando durante la década presente, de la cual ya han transcurrido más de ocho años. Tal análisis encuentra dificultades aún más serias que las enfrentadas al analizar la evolución de la distribución del ingreso en la década pasada. Afortunadamente, existe un país que posee distribuciones del ingreso por deciles para los años 1960, 1970 y 1976, cifras que son relativamente comparables a pesar de provenir de fuentes distintas (véase cuadro 7). Dicho país, Brasil, tiene además una incidencia notable sobre los promedios de América Latina, de manera tal que el análisis de la evolución en el caso del Brasil en alguna medida estaría sugiriendo cuál ha sido la tendencia en la década presente.

Si se analiza la evolución de la distribución del ingreso en el Brasil en el período 1960-70, se puede observar que en gran medida el proceso de concentración fue mayor que el registrado para América Latina en su conjunto, ya que el 50 por ciento más pobre decrece su participación del 17.7 al 14.9 por ciento, mientras que el cinco por ciento más rico aumenta del 27.7 al 34.9 durante el mismo período, registrándose un aumento en el coeficiente de Gini de 0.50 a 0.56. Sin embargo, dicho deterioro en la participación de los grupos más pobres se efectuó a niveles de ingresos medios crecientes, registrándose un aumento durante el período del orden del 15.5 por ciento en comparación con un aumento de la renta media total del orden del 37 por ciento.

Los datos disponibles para 1976 permiten observar que la tendencia registrada por el Brasil durante la década anterior, continuó acentuándose durante la presente década. Así, el 50 por ciento más pobre continúa perdiendo participación, alcanzando el 11.8 por ciento del ingreso total, mientras que el cinco por ciento más rico continúa captando una proporción creciente del ingreso llegando al 39 por ciento y el índice de Gini por en-

de, alcanza valores de 0.60. Al interior de los grupos más pobres se observa el deterioro no sólo del 50 por ciento más pobre, sino también de los más pobres entre los pobres (los dos primeros deciles) que en 1976 sólo alcanzan a tres cuartos de la participación en el ingreso total que tenían en 1960. Asimismo, el 50 por ciento más pobre reduce en un quinto su participación en relación a 1970 y la misma es en ese año apenas dos tercios de la participación que registraba en 1960. El mayor dinamismo en los ingresos totales registrados por la economía brasilera se refleja también en un aumento más acelerado de los ingresos absolutos a todo nivel, ya que los más pobres entre los pobres (primer decil) logran aumentar su ingreso absoluto en más del 62 por ciento y el 50 por ciento más pobre en alrededor de 66 por ciento. Paralelamente, el cinco por ciento de ingresos más altos ve crecer su ingreso medio en 134 por ciento durante el mismo período (Malan, 1978).

5. Concentración del ingreso ¿Fenómeno perverso o natural?

Surge recientemente en Brasil un debate metodológico acerca de si la comparación de las estructuras de la distribución del ingreso por deciles en dos años determinados no deja de lado el problema de la movilidad, fenómeno éste que se registra con gran significación, especialmente en países que están creciendo aceleradamente (véanse, Simonsen, 1978; Suplicy et. al., 1978). Básicamente, se cuestiona la comparación en términos de que una de las preguntas relevantes que no tiene respuesta es ¿qué pasó con los que eran pobres en el año inicial? Al compararse, por ejemplo, el 50 por ciento más bajo de los perceptores en dos estructuras de ingreso, de hecho se están comparando dos conjuntos de personas distintos. Algunos de los que comenzaron en esa posición de ingreso en el año inicial pueden haberse retirado; otros, pueden haber subido o bajado de decil; y por último, su número está altamente influenciado por las personas que ingresan a la fuerza de trabajo durante el período considerado.

Este último aspecto tiene singular importancia, ya que los países latinoamericanos registran una alta tasa de crecimiento demográfico, lo que se refleja también en una alta tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y en una pirámide de edades que torna altamente significativo el número de nuevos entrantes al mercado de trabajo. Asimismo, resulta claro que aquéllos que entran por primera vez al mercado de trabajo perciben ingresos

inferiores que los que ya se están desempeñando en el mismo por períodos más largos. La experiencia en el trabajo junto con la antigüedad, el conocimiento y otros factores determinan la existencia de un ciclo de ingresos que seguiría una trayectoria normal creciente con respecto al ingreso de entrada al mercado de trabajo.

Los cambios asociados a las variaciones en la estructura de la población por nuevos entrantes y al ciclo de ingreso vinculado a las edades, fueron estimados para el Brasil por Samuel Morley(1978). Partiendo de la premisa de que los ingresos medios y la participación son sensitivos al crecimiento de la pobalción y a los ingresos de entrada y que además, los ingresos de los que ya están pueden aumentar o disminuir, Morley estima quiénes son aquéllos que, habiendo comenzado a niveles muy bajos en 1960, se mantienen aún en esos mismos tramos de ingreso en 1970 y cuál es el aumento de sus ingresos reales. Para ello, ajusta la población existente en 1960 por los que se retiran durante el período, estimando los sobrevivientes desde el año inicial. Por otro lado, excluye de la población en esos deciles en 1970 los nuevos entrantes y por diferencia con los sobrevivientes del año inicial deduce cuál es el número de personas que habrían pasado a otro decil. La magnitud de nuevos entrantes en situaciones de alto crecimiento poblacional es de alta significación. En el caso de Brasil, los nuevos entrantes representan el 36 por ciento de la fuerza de trabajo en 1970 y el 54 por ciento de la población perceptora de ingreso ubicada en el decil más bajo.

En base a dichos ajustes en la población y a la estimación de los ingresos que estarían percibiendo los que cambiaran de deciles, Morley estima que el aumento del ingreso del diez por ciento más bajo fue de 57 por ciento entre 1960 y 1970, en lugar del 28 por ciento que se registra en la comparación del mismo decil sin ajuste. Asimismo, para el 40 por ciento más bajo encuentra un aumento del 40 por ciento en comparación con el 18 por ciento que se desprende de la estructura de ingresos sin ajuste. La implicación de este cálculo es que el método de comparar ingresos usualmente utilizado, subestima la expansión real de los ingresos de los grupos más bajos, ya que oculta una de las vías más normales de aumentar ingresos a través de la movilidad ocupacional.

Por otro lado, se deduciría implícitamente que los métodos usuales estarían también sobrestimando el grado de concentración que se ha registrado en el pasado. Dicha conclusión sería falsa, ya que como el mis-

mo Morley lo indica, el ajuste por cambios en el grupo poblacional ubicado en cada decil debe introducirse en todos los tramos de ingreso, tanto en los bajos como en los altos. De hecho, en el caso de Brasil el resultado es un aumento mayor en la concentración del ingreso debido a que así como los que se mueven fuera de las deciles inferiores ganan más y por lo tanto, suben el promedio, también ha habido nuevos entrantes en los deciles superiores que tienden a deprimir el promedio de ingreso de dichos deciles más allá de lo que afectan a los deciles inferiores.

Así, el ingreso medio de los sobrevivientes crece en 75 por ciento en lugar de 37 por ciento durante el período y si se descompone el coeficiente de Gini, para los sobrevivientes aumenta de 0.50 a 0.58 en el período 1960-70, mientras que los nuevos entrantes registran un Gini de 0.516 en 1970 (véase cuadro 8). El primero refleja un aumento de la concentración que supera al deducido a partir del Gini aplicado a las estructuras de ingresos totales. Los ingresos medios de los sobrevivientes aumentan de 206 a 361 cruzeiros de 1970, mientras que los nuevos entrantes a la fuerza de trabajo tienen un ingreso medio en el año 1970 de 193 cruzeiros. La menor dispersión de ingresos que se registra entre los nuevos entrantes, ya que están homogeneizados en cuanto a su edad, no logra compensar el aumento en la concentración de ingresos de aquéllos que ya estaban incorporados en la fuerza de trabajo en el año inicial.

Por otro lado, el aumento de la concentración puede estar explicado también por el aumento del diferencial de ingresos entre jóvenes y viejos. Así, se observa que los ingresos de los distintos tramos de edad crecen a tasas muy diferentes, concentrándose el mayor incremento de ingresos en el tramo de edades entre 30 y 49 años, los que registran un aumento del 40 y 50 por ciento en comparación con un aumento del ingreso medio de 37 por ciento. Descomponiendo el índice de Gini por la variación de ingresos entre cohortes y dentro de cada cohorte, se tiene que en el primer caso el Gini pasa de 0.13 a 0.19 entre 1960 y 1970 y en el segundo de 0.37 a 0.38 (véase nuevamente cuadro 8). Con ello, el 79.4 por ciento del aumento del Gini global puede explicarse por el aumento en la dispersión de ingresos entre distintos grupos de edades y solamente el 20.6 por ciento podría atribuirse a variación de ingresos para las personas en edades similares (Morley, 1978).

La evidencia y los planteos metodológicos anteriores conllevan a señalar que la evolución en la distribución del ingreso hacia una mayor

concentración, no implicaría necesariamente un fenómeno perverso, sino más bien, sería el producto natural de las economías que se caracterizan por un alto crecimiento de la fueza de trabajo, un alto número de entrantes al mercado, y aumento "normal" de los diferenciales de ingreso entre tramos de edades. Con ello, se estaría evolucionando a través de la curva de Kuznetz aumentando la concentración como proceso normal en la marcha hacia el desarrollo.

Se presentan, sin embargo, algunos problemas centrales que permiten al menos cuestionar las conclusiones alcanzadas. Las mismas se relacionan principalmente con la interrogante de si las diferencias de ingresos por edades son similares en las diferentes cohortes y en particular, con el grado de homogeneidad de las probabilidades de obtener mayores ingresos entre personas de la misma edad. En otras palabras, la pregunta relevante es si personas pertenecientes a distintas clases sociales enfrentan un ciclo de ingresos por edades único o si por el contrario, el origen social está determinando un conjunto de curvas, que implican probabilidades de aumentos de ingreso diferenciales.

En primer lugar, en el caso de Brasil aparece con claridad que a medida que aumenta la edad, la distribución del ingreso, emperora. Así, para el año 1970 los coeficientes de Gini y los de variación aumentan a medida que se va avanzando de cohorte. Por ejemplo, para las edades entre diez y 14 años, el Gini alcanza un valor de 0.385 y el coeficiente de variación[6] es 79 por ciento, mientras que para los mayores de 70 años el primero alcanza un valor de 0.623 y el segundo es 232 por ciento. Ello indica que a medida que aumenta la edad cada vez es menos significativo el promedio de ingresos correspondiente a cada cohorte, ya que la dispersión dentro de cada uno de ellos aumenta considerablemente.

En segundo lugar, y estrechamente vinculado con el punto anterior, habría que analizar si la dispersión que se asocia con las edades tiene alguna asociación sistemática con las clases sociales en que se estructura la sociedad. Ello implica analizar en qué medida el hijo de un padre con altos ingresos llega al mismo ingreso que el hijo de un padre con ingresos más

---

6 El coeficiente de variación se define como la relación entre la desviación estándar y el ingreso medio de cada cohorte.

bajos y en qué medida el rango de movilidad desde el momento en que entran al mercado de trabajo es el mismo, o aquél que proviene de un estrato socioeconómico más alto, tiene probabilidades mayores de registrar ingresos mayores después de un cierto tiempo en el mercado. Para poder contestar estas interrogantes se necesita efectuar un análisis de movilidad, el que a su vez requiere de cuestionarios especiales en los cuales se indague acerca de los ingresos percibidos en los momentos de entrada al mercado de trabajo y de los ingresos percibidos por los padres de los declarantes. Afortunadamente, dicha información existe para el caso de Brasil y en base a la misma se han efectuado al menos tres estudios que tratan de abordar estas preguntas (Meyer *et. al.*,s.f.; Bacha, 1978; Pastore, 1979).[7]

Bacha (1978), llega a la conclusión de que aquéllos que entran al mercado de trabajo en ocupaciones de baja calificación y por lo tanto, de bajos ingresos, tienen reducidas posiblidades de salir de dicha posición ocupacional a lo largo de su vida. Si se empieza como obrero rural se tiene una probabilidad de salir de dicha ocupación del 33 por ciento; correspondiendo una probabilidad de 24 por ciento de llegar a ser obrero manual urbana y nueve por ciento de llegar a ocupar un puesto no manual en zonas urbanas. Si se comienza como obrero manual urbano, se tiene una probabilidad de salir de dicha ocupación del 21 por ciento.

Por otro lado, aquéllos que hoy día ocupan una determinada posición en el mercado de trabajo, probablemente empezaron allí mismo. El 96 por ciento de los obreros manuak rurales comenzaron en puntos similares; el 63 por ciento de los obreros manuales urbanos también lo hicieron, pero dentro de dicha posición ocupacional el 35 por ciento son migrantes de zonas rurales; por último, el 40 por ciento de los que ocupaban posiciones o manuales se hicieron en posiciones similares en el mercado de trabajo. Finalmente, Bacha concluye que el grueso de los puestos que ocupan los hijos por primera vez, corresponden a ocupaciones similares a las de sus padres. Así, el 89 por ciento de los hijos de padres obreros rurales, el 47 por ciento de padres no manuales urbanos, ocupan puestos de trabajo similares al de los respectivos padres. Nuevamente, al igual que en la movilidad intra-

7 El trabajo de *Meyeret. al* presenta la información de movilidad desagregada según período de incorporación a la fuerza de trabajo, lo que permite apreciar los cambios derivados de estructuras productivas altamente dinámicas como la brasilera. Aun así, las conclusiones alcanzadas por Bacha para el conjunto de la fuerza de trabajo son similares a la que llegan los autores para cada uno de los componentes por lo que, para simplificar el análisis, en el texto se utilizará este último preferentemente.

generacional, la movilidad intergeneracional refleja un movimiento signifi a cativo entre campo-ciudad, pero restringido entre posiciónes ocupacionales. En base a lo anterior se concluye que menos del dos por ciento puede aspirar, a partir de posiciones bajas de sus padres, a alcanzar las posiciones más altas en el mercado de trabajo y por ende, en la escala de ingresos. Que nueve de cada diez hijos de obreros rurales quedan como obreros sin calificación y por lo tanto, sólo pueden desempeñar ocupaciones manuales. Sin embargo, cuatro de cada diez de ellos pasan de ser obreros rurales a obreros urbanos.

El trabajo de Pastore (1979)[8] permite observar que una parte importante de la reducida movilidad observada en los trabajos de Bacha (1978) y Meyer *et al*, (s.f.) se explica por la influencia de las mujeres, lo que estaría reflejando la existencia de discriminación por sexo, más que escasa movilidad. Al excluirlas y reducir el análisis a los hombres que constituirían jefes de hogar, se llega a la conclusión de que existe una movilidad mayor que la señalada en los trabajos anteriores y que la misma se concentra principalmente en ambos extremos de la distribución del ingreso y de las clases sociales. Asimismo, coincide en asignar una importancia fundamental en el proceso de movilidad social a las migraciones rural-urbanas, especialmente en lo que se refiere al acceso a ocupaciones manuales en el sector industrial y en el de servicios para aquéllos provenientes del campo. Encuentra también una alta movilidad en los estratos más altos pero ésta afecta a una proporción más reducida y obedece a la creación de nuevos puestos de trabajo de alto nivel asociados con categorías de administradores, profesionales, banqueros y empresarios en estratos con altos niveles de ingreso. La movilidad en los sectores medios es menor, ya que el 50 por ciento de los ocupados en este sector está en posiciones similares a la ocupadas por sus padres. De los casos que logran moverse, la mayoría lo hace a la categoría siguiente; pero dicho movimiento implica recorrer una distancia mayor que la recorrida por los estratos más bajos.[9] Así, el 21.6 por ciento

---

8 Al igual que el trabajo de Bacha, este estudio se basa en la información proveniente de la Encuesta de Hogares de 1973. Ambos utilizan asimismo, la jerarquización desarrollada por Valle Silva (1974) asignándole distintas denominaciones, ya que Bacha distingue entre manuales (rurales y rubanas) y no manuales, mientras que Pastore asigna clases sociales (baja, media y alta) a las distintas categorías ocupacionales. La muestra manejada por Bacha se basa a su vez en la elaboración efectuada por Costa (1977) y excede en cerca de 4 millones de individuos la trabajada por Pastore, dado que incluye el total de fuerza de trabajo, mientras que Pastore trabaja solamente con los hombres de 20 a 64 años, jefes de hogar, excluyendo dentro de éstos aquéllos a los cuales no fue posible clasificarlos de acuerdo a alguna de las posiciones ocupacionales utilizadas.

9 De acuerdo a la valoración efectuada por Valle Silva (1974) el movimiento de un estrato a otro implica recorrer distancias crecientes en términos del valor medio atribuido a la posición social que implica cada ocupación. Así, al

se mueve a ocupaciones con alguna calificación como oficinistas, cajeros, mecanógrafos, etc.; el 8.7 por ciento logra moverse a ocupaciones que requieren un mayor grado de calificación como técnicos, profesores primarios o supervisores y el 3.8 por ciento logra ocupar puestos de administradores o propietarios y profesionales.

A pesar de la mayor movilidad registrada en el tabajo de Pastore, se nota también una especie de círculo vicioso referente a las posibilidades de movilidad de las clases bajas. Así, si bien se registra en promedio una incorporación muy temprana a la fuerza de trabajo, dicha incorporación prematura es mayor en aquellos individuos que provienen de familias más pobres. El 82.3 por ciento de los hijos de familias pobres comienza a trabajar antes de los 14 años y el 95 por ciento lo hace antes de los 17 años. En comparación, los hijos provenientes de familias de ingresos altos en su gran mayoría comienzan a trabajar después de los 14 años y el 45 por ciento lo hace después de los 17 años. Ello explica en parte por qué las desigualdades de ingresos son menores en las edades más bajas, dado que a esas edades, los hijos de familias ricas no están todavía en la fuerza de trabajo (Hoffman y Da Silva, 1979). La incorporación prematura obedece a la necesidad de aumentar el ingreso familiar mediante la participación de un mayor número de miembros de la familia en la fuerza de trabajo.

La necesidad de incorporación prematura tiene su contrapartida en que las posibilidades de educación aparecen también discriminadas por clase social. Así, dentro de las clases de ingresos más bajos, el 79 por ciento no ha llegado a completar educación primaria y entre ellos cerca del 32 por ciento es analfabeto. En contraste, en las clases altas el porcentaje de individuos con educación primaria incompleta es del 11 por ciento y los analfabetos superan escasamente el uno por ciento; mientras que los graduados universitarios alcanzan el 40 por ciento de los mismos.

La incorporación prematura que implica a su vez, falta de calificación, experiencia, se asocia con "status" ocupacionales inferiores. Así, el 75 por ciento de los menores de 14 años ocupa posiciones manuales en el sector rural y el 94.3 lo hace en actividades manuales sean rurales o urbanas.

La segmentación en los recorridos de los distintos estratos sociales y la influencia del proceso de urbanización se pueden apreciar también con

---

pasar de actividades manuales rurales a manuales urbanas no calificadas, el recorrido es de 20% el valor inicial; al pasar del último estrato al de actividades manuales urbanas calificadas, el recorrido es del 60% y así sucesivamente.

claridad al comparar la ocupación actual de los hijos con las de sus padres. Así, el porcentaje de personas en actividades manuales rurales disminuye entre las dos generaciones del 65 al 32 por ciento, denotando una alta movilidad estructural. La situación en zonas urbanas es sin embargo, menos clara. Si bien como reflejo del fenómeno anterior las clases medias urbanas aumentan su participación en la población total, la sociedad urbana muestra movimientos de signos opuestos. Por un lado, aumentan significativamente los estratos manuales, mientras que se registra una compensación entre los movimientos de los no manuales altos permaneciendo constante su participación en la población urbana. Por otro, las ocupaciones no manuales inferiores (el estrato medio, según Pastore), disminuye en 12 puntos de por ciento registrando, por ende, un movimiento descendente hacia ocupaciones manuales urbanas.[10]

En conclusión, si bien con diferencias importantes, tanto Bacha como Pastore sugieren que la movilidad se concentra en los extremos de la distribución del ingreso, siendo quizás la más importante la que se produce en las clases de ingresos más bajos. Dicho fenómeno se asocia con la migración rural urbana, pero ella tiene un alcance restringido en el sentido de que el número de posiciones ocupacionales que pueden escalarse es relativamente reducido. Ambos autores coinciden, asimismo, en que el grado de éxito que tiene el individuo en el mercado de trabajo y en los niveles de ingresos alcanzados, está fuertemente determinado por el origen social de los mismos. Así, los hijos de familias pobres se ven forzados a trabajar a temprana edad, no poseen la calificación necesaria y tampoco los contactos y conocimiento del mercado de trabajo que serían necesarios para una mejor incoporación. Desgraciadamente, el paso del tiempo en el mercado de trabajo no logra subsanar en iguales condiciones que los demás individuos provenientes de familias de ingresos más altos estas deficiencias originales y en definitiva, el resultado es la existencia de un conjunto de ciclos de ingresos por edades más que una curva promedio para la sociedad.

---

10 El autor agradece a Edmar Bacha por este comentario que, utilizando los mismos datos de Pastore, contribuye a calificar conclusiones como las alcanzadas por ese autor en el sentido de que es incuestionable que los cambios ocurridos van encaminando a la sociedad brasilera hacia una sociedad de clase media.

6. Evolución de las remuneraciones

Se desprende del análisis anterior que si bien los ingresos de los grupos más pobres han crecido en términos absolutos, lo han hecho en proporción inferior al resto de los grupos sociales. Ello ha implicado un aumento del grado de concentración de la distribución de los ingresos, pero acompañado por una alta movilidad en los extremos de la distribución, aunque fundamentalmente concentrada en los grupos que se desplazan geográficamente del campo a la ciudad. Cabe examinar qué otros indicadores nos permitirían comprobar la evolución que se desprende de las cifras disponibles, no siempre muy confiables, de distribución del ingreso. Para ello, resulta necesario examinar la evolución de las remuneraciones al trabajo y especialmente, de los salarios.

En primer lugar, cabe indagar qué ha estado ocurriendo en América Latina con los salarios mínimos, ya que ellos en alguna medida deberían ser indicativos de los salarios de base o de entrada a los mercados de trabajo[11] y por otro lado, se asocian con un grado mínimo de satisfacción de necesidades básica del núcleo familiar[12]. Asimismo, y aun cuando su cobertura no es total, de acuerdo a estudios efectuados (PREALC, 1979) los mismos cubren al menos al 55 por ciento de los asalariados de ingresos bajos, lo que significa una cobertura de 88 por ciento del total de obreros y empleados no agrícolas.

Se ha logrado reunir información sobre evolución de salarios mínimos para el período 1966-77 en 12 países de la región, los que representan un alto porcentaje de la fuerza de trabajo total. La información disponible presenta dificultades acerca de su homogeneidad, lo que dificulta su comparación tanto entre países, como a través del tiempo para un mismo país. No obstante estas limitaciones, la misma puede resultar indicativa de la evolución de los salarios mínimos. En nueve de los 13 países considerados, el salario mínimo decrece en términos reales entre 1966 y 1977; en tres aumenta y en uno se mantiene prácticamente inalterado. Es decir, en el 69 por ciento de los países considerados, el poder adquisitivo de los salarios

---

11 Tal parece ser el caso en Brasil según Bacha y Taylor (1978). De acuerdo al análisis de regresión efectuado por los autores, la elasticidad de la tasa de salarios mediana con respecto al salario mínimo es aproximadamente 0.5.

12 De acuerdo a un estudio efectuado por el PREALC (1979), la relación entre el salario mínimo y una canasta de consumo básico alrededor de 1970 varía entre 0.60 y 1.20 para 8 países de la región.

mínimos se deteriora durante la última década (véase cuadro 9).

Existe también, para los mismos países, información sobre salarios efectivamente percibidos en la industria manufacturera. Los mismos indican que el deterioro en términos reales es menor que el registrado en los salarios mínimos, ya que sólo en cuatro de los 13 países se observa una tendencia decreciente, en seis de ellos una tendencia ascendente y en los tres restantes se mantienen prácticamente constantes. La contrastación de las tendencias de los salarios mínimos con los salarios efectivamente percibidos en la industria manufacturera indica que el salario mínimo es cada vez menos representativo del promedio de los salarios industriales. Así, para 12 países en los cuales se pudo hacer la comparación del grado de representatividad de los salarios mínimos, se llega a la conclusión de que en nueve de ellos ha ido perdiendo significación en el período considerado. En algunos casos, como en Chile, Costa Rica y Brasil, la pérdida de representatividad del salario mínimo con respecto al salario medio pagado en la industria manufacturera ha sido del orden del 40 por ciento. De los tres países restantes, Uruguay, México y El Salvador, sólo en El Salvador se nota un aumento de representatividad del salario mínimo, mientras que en los dos primeros el porcentaje se mantiene relativamente constante (véase cuadro 10).

El hecho de que aumente la dispersión entre los salarios mínimos y los salarios medios pagados en la industria manufacturera no indica claramente qué está pasando con la distribución de los ingresos del trabajo, sino que compara el salario de base legal con el efectivamente percibido por uno de los grupos asalariados que se ubica en los sectores de mayor productividad y que por lo general, registra un mayor grado de organización. Por ello, lo relevante para el análisis sería observar las tendencias registradas en el mismo período en otros sectores de trabajadores, especialmente aquéllos de menor remuneración que se asocian con ocupaciones de menor productividad y con menor organización. En particular, cabría analizar el comportamiento de los salarios en zonas agrícolas y en actividades de baja productividad como construcción y servicios personales en las áreas urbanas. Las limitaciones en la disponibilidad de información son aun mayores que las que se confrontan para el resto de los salarios, ya que las características de las mismas de presentar alta inestabilidad y fluctuación en los ingresos percibidos, conllevan por lo general, a obtener datos de remuneraciones nominales que no necesariamente son efectivas, o tasas por hora que

dependen en definitiva del número de horas trabajadas. No obstante, y por lo que ellas valgan, conviene revisar la escasa y fragmentaria información disponible.

Se dispuso de información sobre salarios agrícolas en 12 países de la región. En diez de los mismos se nota una reducción de las diferencias entre los salarios agrícolas y los salarios mínimos urbanos. Sin embargo, cuando la comparación de los salarios agrícolas se efectúa con los salarios industriales efectivamente pagados, en sólo cuatro de los 12 países se registra una disminución significativa en el diferencial existente. Situación similar ocurre cuando se comparan los salarios pagados en la industria de la construcción para los diez países en que se obtuvo información. En este caso, en seis de los diez países se registra un aumento en la relación entre salarios pagados en la construcción y salarios mínimos legales. Nuevamente, cuando la comparación se efectúa con los salarios medios industriales en tres no se registran variaciones significativas, en cinco disminuyen y en los dos restantes los aumentos se mantienen. Ambas observaciones tienden a señalar en la misma dirección comentada anteriormente acerca de que la evolución favorable del coeficiente puede ser de hecho el reflejo del deterioro y pérdida de significación de los salarios mínimos, más que un aumento en los salarios reales o cambios en las condiciones de los mercados del trabajo. Para ello, sin embargo, se necesitaría explorar con mayor cuidado la información disponible y desagregar los índices de salarios pagados (véanse cuadros 5 y 10).

Desafortunadamente, la información requerida no se encuentra disponible para diversos países y al igual que para la distribución del ingreso, conviene al menos ejemplificar con lo que ha estado ocurriendo en el caso de Brasil. En dicho país, el coeficiente entre ingresos percibidos por los trabajadores agrícolas y el salario mínimo legal experimentó un aumento pasando de 0.60 en 1966 a 0.89 en 1976. Esto ha dado lugar a que se interprete que en dicho país han estado ocurriendo cambios de importancia en la distribución de la fuerza de trabajo y que de hecho se ha estado integrando el mercado al tenderse a igualar las tasas de salarios prevalencientes en zonas rurales con las tasas de salario de base en el mercado de trabajo urbano.

Dicho efecto puede, sin embargo, estar en alguna medida sobrestimando los cambios ocurridos en el mercado de trabajo brasilero. Por un

lado, al compararse la evolución de los salarios agrícolas con los salarios pagados en la industria manufacturera en lugar de los mínimos la proporción en vez de aumentar, disminuye. Así, entre 1966 y 1976 el coeficiente pasa de 0.24 a 0.21 mientras que como se menciona más arriba en la comparación con el salario mínimo el coeficiente pasa de 0.60 a 0.87. Por otro lado, los salarios mínimos reales en el caso del Brasil han estado decreciendo y en alguna medida el aumento del coeficiente podría estar reflejando más este hecho que un aumento efectivo en el poder adquisitivo de los salarios rurales. Al respecto, un estudio recientemente efectuado por Bacha (1978b) señala que en el área de Sao Paulo, donde el proceso de capitalización del sector rural ha sido más acelerado que en el resto del país, la evolución del salario de los trabajadores rurales entre 1948 y 1978 puede subdividirse en dos subperíodos 1948-66 y 1967-78 dentro de los cuales se ha mantenido constante si se lo deflacta por el índice del precio del producto agrícola, siendo los salarios en el último subperíodo 30 por ciento mayores que en el primero. De hecho, se observa un salto entre 1963/64 y 1967/68 que se relaciona con el cambio en la legislación laboral más que con el juego de las fuerzas del mercado en el sector rural. Esta relativa estabilidad del salario-producto es particularmente importante, dado que el salario rural deflactado por un índice de precios más general muestra un aumento significativo durante el período y especialmente durante la última década. Dicho aumento puede explicarse en parte nuevamente por el establecimiento de una nueva legislación de salarios mínimos entre 1963 y 1967 y en parte por el dramático aumento de los términos de intercambio de los productos agrícolas.

No obstante lo anterior, parece claro que ha estado ocurriendo un acercamiento entre los salarios agrícolas y los mínimos urbanos y, simultáneamente, una menor representatividad de los salarios mínimos urbanos con respecto al promedio pagado en la industria manufacturera. Esto estaría sugiriendo un aumento en la dispersión de los salarios urbanos. Información disponible para Brasil señala precisamente que éste es el tipo de fenómeno que se ha estado registrando en la última década, ya que en los distintos sectores el aumento de las remuneraciones de los trabajadores más calificados excede largamente el registrado por los sectores no calificados. Así, en la construcción civil se registra un aumento en la remuneración de los obreros especializados de 7.5 por ciento por año en el período

1968-77, mientras que los no especializados incrementaron su ingreso en 2.0 por ciento anual. En el sector manufacturero de acuerdo a Bacha y Taylor (1978), los técnicos y personal de mayor rango burocrático aumentan sus ingresos en el período 1966-72 en 7.2 por ciento por año, mientras que los obreros no calificados registran una reducción en sus ingresos del 1.3 por ciento y los calificados y semicalificados aumentan en 2.9 por ciento. Asimismo, cuando se compara la evolución del índice de los salarios medios con el índice de la mediana de los mismos ingresos, se observa que dicho porcentaje aumenta en el período 1966-73 en 24 por ciento en la industria manufacturera y en 29 por ciento en el comercio y los servicios. Todo ello tiende a sugerir que el grado de dispersión de los salarios urbanos está aumentado.[13]

Quedan, sin embargo, por aclarar una serie de dudas teóricas y empíricas acerca del funcionamiento de los mercados de trabajo en economías en desarrollo. Se plantean, en primer lugar, la necesidad de interpretar el significado de la pérdida de representatividad de los salarios mínimos con respecto a los salarios medios de la industria manufacturera. Al respecto, puede presentarse interpretaciones que varían desde suponer una alta inelasticidad de los segundos con respecto a los primeros, debido tanto a la presencia de un excedente de mano de obra dispuesto a trabajar por ingresos menores al mínimo, como por la capacidad de evadir su fiscalización; hasta las que suponen una elasticidad casi perfecta, la que respondería a la influencia de la fijación de salarios mínimos en el proceso de negociación salarial mediante el reconocimiento por parte del Estado de un cierto nivel de conflicto entre trabajadores y empresarios.[14] Desde un punto de vista de políticas, la primera interpretación conlleva a disminuir el posible papel de la política de salarios mínimos, mientras que la segunda le asigna una importancia significativa en la determinación de salarios.

La pérdida de representatividad de los salarios mínimos obedece a causas diversas y entre ellas, quizás las de mayor importancia, están poco

---

13 Evidencia disponible para México señala que la dispersión de remuneraciones por tamaño de establecimiento también ha tendido a aumentar. Así, entre 1965 y 1975, las remuneraciones medias de los establecimientos entre 6 y 50 ocupados crecieron en 1.9% por año, mientras que las de los establecimientos de 251 y más lo hicieron al 4.05% (PREALC, 1978b).

14 En un trabajo reciente Souza y Baltar (1979) sostienen no sólo esta interpretación, sino que además argumentan que el salario mínimo sirve como parámetro que orienta las remuneraciones de los trabajadores no calificados ocupados en los sectores no organizados.

relacionadas con el funcionamiento del mercado de trabajo o el proceso de determinación de salarios. Así, para un alto número de países de la región los sistemas de fijación de salarios mínimos respondían a situaciones de estabilidad de precios, hoy día inexistentes. Para aquéllos donde la inflación constituye un elemento inseparable de la evolución económica pasada, los salarios mínimos se determinan fundamentalmente en función de consideraciones macroeconómicas y en especial, de acuerdo al efecto esperado sobre los precios internos. Es obvio que dentro de las primeras se incluyen los posibles efectos sobre el empleo y las tasas de ganancia, pero juegan un papel secundario en la determinación de los salarios mínimos.

Independiente de los factores que usualmente se consideran en el proceso de fijación de salarios mínimos, continúa siendo materia de debate teórico y empírico el efecto de distintos niveles y reajustes de los mínimos sobre la tasa de salarios. Para ello se requiere continuar la investigación, especialmente empírica, en torno a algunas cuestiones fundamentales. La primera, se refiere a la elasticidad de sustitución existente para mano de obra no calificada y la capacidad de evasión de aplicación de la legislación laboral de los sectores modernos. Un aspecto relacionado se refiere a la relación entre niveles y variaciones de los mínimos y la tasa de salarios. Si la tasa de salarios se ubica muy por encima de los mínimos, es probable que el efecto de la fijación de los mínimos sea menos importante dada la flexibilidad que determina la existencia de tal diferencial. La segunda se refiere a la influencia de los mínimos en la negociación salarial. Ello conlleva, a su vez, a analizar la organización sindical prevaleciente, los convenios alcanzados y el grado de implementación de dichos convenios.

En segundo lugar, resulta importante determinar el tipo de vinculación que existe, si es que alguna, entre los ingresos de los trabajadores rurales y los no incorporados en actividades urbanas modernas con los salarios de base pagados en los sectores modernos. Al respecto, existe una serie de teorías, muchas de ellas contradictorias que van desde establecer relaciones unívocas entre excedentes de mano de obra y tasa de salarios (Macedo y García, 1978), hasta otras que plantean la indeterminación de la fijación de salarios en un rango que fluctúa entre el aumento de productividad de los sectores modernos y la capacidad de subsistencia y reproducción de la fuerza de trabajo (Souza, 1978). La evidencia disponible para América Latina parece sugerir que aun cuando los ingresos de las personas ocupadas fuera de los sectores modernos pueden influenciar la determina-

ción de los salarios de base, su efecto sobre la estructura y por ende, sobre el grado de dispersión no parece ser importante. Aun más, los estudios disponibles sobre diferenciales de ingreso permiten señalar que aun para características personales similares existen diferenciales significativos que obedecen al hecho de estar o no ocupados en los sectores modernos (Souza-Tokman, 1978).

La explicación de por qué existe este tipo de relación entre excedentes de mano de obra, ingresos en los sectores no modernos y nivel y dispersión de la estructura de salarios en los sectores modernos, debe buscarse en el funcionamiento mismo del sistema económico que genera y perpetúa condiciones de segmentación en los mercados de trabajo. Para entender la operación de dichas condiciones se requiere analizar el funcionamiento de los mercados, no sólo de trabajo sino también de capital en los sectores dominantes de las economía semicapitalistas. En definitiva, se necesita aclarar en qué medida el excedente de mano de obra y los ingresos que obtienen la personas ocupadas fuera de los sectores modernos, tanto en áreas rurales como en el sector informal urbano, influencian la determinación de salarios en el mismo.

Desde un punto de vista teórico gran parte del excedente de mano de obra existente en las economías latinoamericanas no parece estar excluído temporariamente del sector moderno, sino permanentemente. Ello se debe fundamentalmente a que dada la naturaleza del progreso técnico, el sistema de producción capitalista no requiere para su existencia de un excedente de mano de obra de tal magnitud y por lo tanto, deja de ser condición necesaria para el funcionamiento del mismo. Por otro lado, la evidencia empírica disponible sugiere que el progreso técnico en los sectores modernos ha estado seguido por aumentos de salarios más que por reducciones de precios. Los aumentos en la productividad, dada una cierta movilidad del capital, deberían ser absorbidos por aumentos de salarios o por reducciones de precios; de otra manera, el aumento de la tasa de ganancias provocaría movimientos de capital, dada la tendencia a la igualación de las tasas de ganancia. Bajo condiciones de oligopolio, las tasas de ganancias pueden ser diferentes pero aun en este caso, la información muestra que los aumentos de productividad han resultado, al menos en parte, en la forma de mayores salarios.[15] (Webb, 1977).

15 Tal como señala Webb (1977) este aumento en los salarios reales de los sectores modernos ocurren *a pesar de* políticas de salarios represivas o neutrales generalmente seguidas en los países en desarrollo. Ellos son causados por la interacción de la estructura económica y los objetivos políticos que favorecen a

Para explicar por qué esta situación prevalece en contradicción con la existencia de un excedente de mano de obra se pueden presentar diferentes argumentos que han sido explorados en la literatura (Tokman, 1978). Primero, factores institucionales, principalmente la acción de los sindicatos pero también la intervención del gobierno, determinan la segmentación en el mercado de trabajo que resulta en una restricción en la movilidad de mano de obra. Este argumento asigna la responsabilidad principal por las imperfecciones del mercado a la existencia de una aristocracia obrera y es en cierta medida, compartido aunque por razones muy disímiles, tanto por los autores relacionados con la escuela neoclásica (Harberger, 1971; Nelson, 1971) como por aquéllos que más recientemente desarrollan el pensamiento de segmentación del mercado de trabajo en la escuela "radical" americana (Gordon, 1972; Edwards, Reich y Gordon, 1975). En los últimos, la segmentación se asocia con la necesidad de controlar la mano de obra, proceso que se logra mediante la fragmentación de la misma, lo que a su vez resulta en definitiva en un efecto similar a la existencia de barreras institucionales a la movilidad. El argumento de las barreras institucionales tiende a olvidar que de hecho el poder monopólico ejercitado por algunos sindicatos sigue y no precede la estructura del mercado de trabajo actual; en otras palabras, es un efecto y no su causa.

Segundo, se argumenta fundamentalmente dentro del marco de análisis neoclásico que los diferenciales de salarios se deben a diferentes niveles de calificación y diferentes requerimientos de los puestos de trabajo (Becker, 1967; Mincer, 1970). Sin embargo, el análisis empírico muestra que los diferenciales de ingreso entre los sectores sólo se explican parcialmente por las diferencias en capital humano y que para iguales calificaciones las diferencias sectoriales son del orden del 50 por ciento (Souza-Tokman, 1976 y 1978).

Las causas principales de la existencia de dichos diferenciales deben encontrarse dentro del sector moderno. Por un lado, para las empresas que operan en el mismo, la consideración principal en relación a la mano de obra es la estabilidad de una gran parte de su fuerza de trabajo, para obtener lo cual, están dispuestos a pagar tasas de salarios más altas.[16] Este objetivo se combina con la habilidad para pagar, dado que la mayor inten-

los trabajadores de los sectores modernos.

16 La necesidad de estabilizar la mano de obra con respecto a los bienes de capital no es inconsistente sino que, puede ser adicional a la necesidad de fragmentación de la fuerza de trabajo para controlarla argumentada por los autores de la escuela "radical" americana.

sidad de capital con que operan usualmente reduce la participación de la mano de obra en el total del ingreso. Existen explicaciones secundarias que refuerzan el comportamiento de los salarios en los sectores modernos y que se relacionan con el hecho de que reducciones de precios en mercados que operan bajo condiciones oligopólicas llevarían a alta inestabilidad, con la ventaja política de mantener buenas relaciones industriales y con el sesgo hacia arriba que introduce la mayor movilidad internacional del personal jerárquico (Arrighi, 1970; Bienefeld, 1974).

En suma, la evidencia disponible en materia de salarios sugiere una serie de preguntas adicionales pero en definitiva parece estar indicando que la existencia del excedente de mano de obra puede estar afectando los niveles de salarios en los sectores modernos. Dicha relación, sin embargo, no es directa, ya que junto con cambios en los ingresos de los sectores no incorporados se está produciendo un aumento significativo en la dispersión y los salarios medios son crecientemente menos representativos. El análisis de la relación entre ambas variables debería profundizarse observando qué está ocurriendo con los salarios de base en los sectores modernos y su relación con los ingresos percibidos, tanto en sectores informales urbanos como en áreas rurales. Tal como se señala en diversos estudios, existe una ligazón entre dichos salarios, pero también existen diferenciales entre los mismos que no están suficientemente explicados. Más aún, la relación entre los salarios de base y la estructura no obedece principalmente a la existencia del excedente de mano de obra ni a los ingresos percibidos por dicho excedente, sino más bien a las características del proceso de acumulación de los sectores modernos y al aumento de productividad que se registra en el mismo. Por ello, si bien no se opera en mercados de trabajo perfectamente separados sino solamente segmentados, la incidencia de la existencia de excedente de fuerza de trabajo sólo opera en la determinación de las remuneraciones en los sectores modernos por vía indirecta estableciendo una restricción al crecimiento de los salarios de base, pero sin afectar la dispersión de los mismos y por lo tanto, el promedio prevaleciente. De hecho, se llegaría a la conclusión paradojal, aunque no sorprendente, de que la estructura de los mercados de capitales al afectar de manera directa la asignación de la inversión y por ende, los aumentos de productividad que se registran en los distintos estratos de los sectores modernos, es el factor de mayor importancia en la determinación de la dispersión de salarios.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: TASAS DE DESOCUPACION ABIERTA 1966–1977

Países	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Argentina[a]	5.5	6.4	4.9	4.3	4.8	6.0	6.6	5.4	3.4	3.7	4.5	3.0
Bolivia[b]											7.7	7.3
Brasil[c]			2.3	2.5	2.6	4.1	3.1	2.5				
Colombia[d]	10.1	12.2	11.8	9.6	8.8	8.9	12.6	6.8	11.1	8.3	8.9	8.1
Costa Rica		4.0									4.5	4.7
Chile[e]	5.7	5.1	5.2	4.6	4.1	4.2	3.3f	4.8	8.3	15.0	15.9	13.9
Ecuador[g]			5.5							5.3		
El Salvador[h]									14.2	8.6		
Jamaica			19.9	17.6			23.2	22.0	21.1	20.7	22.4[i]	
México[j]								7.2	7.0	7.0	6.7	8.1
Nicaragua[k]								14.0	6.9	9.6		
Panamá	8.4	9.5	10.6	9.4	9.8	9.7	8.5	8.9	7.2	8.6	9.3	9.8
[l]	5.1	6.2	7.0	6.6	7.1	7.6	6.8	7.0	5.7	6.5	6.9	7.3
Paraguay[m]								12.0[n]			6.7	
Perú[i]				7.0	7.0	9.5	9.1	7.7	6.5	7.5	6.9	8.5
Rep. Dominicana				13.2[o]				20.0[n]				8.6[p]
Uruguay		7.2[q]	8.4	8.7	7.5	7.6	7.7	8.9	8.1		12.7	
Venezuela[r]		9.5	7.4	8.4	7.8	7.1			7.6	8.3	6.8	5.5

Fuente: PREALC en base a información proveniente de encuestas de hogares de cada país.

(Continuación Cuadro 1)

a Gran Buenos Aires.
b Datos referidos a la ciudad de La Paz
c La edad mínima de la PEA es de 14 años con excepción de los años 1972 y 1973 que es de 15 años. La información cubre solamente cuatro regiones: Región I: Guanabara y Río de Janeiro; Región II: Sao Paulo; Región III: Paraná, Sta. Catarina y Río Grande do Sul y Región IV: Minas Gerais y Espíritu Santo y la fecha de referencia corresponde al cuarto trimestre de cada año con excepción de 1970 que se trabajó con la información correspondiente al primer trimestre de ese año.
d Datos referidos a la ciudad de Bogotá.
e Información del Gran Santiago – INE.
f Promedio enero-marzo; abril-agosto.
g Area urbana.
h Datos referidos al Area Metropoliana.
i Cifra obtenida del Anuario de OIT, 1977.
j Incluye Distrito Federal, Area Metropolitana de Guadalajara y Monterrey. Se ha estimado la PEA del segundo semestre de 1975 y todo el año 1976.
k Managua y otras ciudades.
l Area Metropolitana.
ll Información a nivel nacional.
m Area Metropolitana de Asunción y distritos de Lambaré, Luque, Fernando de la Mora y San Lorenzo.
n Encuesta PREALC.
o Estudio de presupuestos familiares, 1969.
p Incluye una categoría de desocupados pasivos además de los desocupados activos.
q Encuesta de gastos de las familias en Montevideo, 1967.
r Desde 1967 a 1974 los datos son comparables. A partir de 1975 se diseña otra muestra que incluye definiciones y edad límite inferior de la PEA diferentes. Datos referidos exclusivamente al área urbana.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE CRECIMIENTO Y DESOCUPACION ABIERTA

País	Período	Coeficiente de correlación(r^2)	Coeficiente t	Parámetros de la ecuación de regresión a	
				a	b
Argentina	(1965–77)	.009	0.32[b]	4.78	0.03
Brasil	(1968–73)	.211	1.03[b]	0.58	0.19
Colombia	(1963–77)	.017	0.45[b]	8.54	0.15
Chile	(1966–77)	.083	−0.95[b]	7.98	−0.22
Jamaica	(1968–76)	.098	−1.74[b]	21.20	−0.11
Panamá	(1963–77)	.005	−0.26[b]	6.80	−0.02
Perú	(1969–77)	.527	−2.79[c]	5.67	−0.19
Uruguay	(1967–76)	.116	0.96[b]	8.25	0.22
Venezuela	(1967–77)	.247	−1.51[b]	8.08	−0.28

Fuente: Para datos de desocupación abierta véase cuadro 1. Para datos del crecimiento del producto, CEPAL.

a Se ajustó una ecuación de regresión $y = a + bx$;
donde y = tasa de desocupación
x = tasa de crecimiento del producto interno bruto

b No significativo

c Significativo

Cuadro 3

AMERICA LATINA: SUBUTILIZACION DE MANO DE OBRA ALREDEDOR DE 1978

	Millones	Porcentajes
Fuerza de trabajo (total nacional)	*92.3*	*100.0*
— agrícola	(36.0)	(39.0)
— no agrícola	(56.3)	(61.0)
Subutilización (total nacional)	*25.7*	*27.8*
— desempleo abierto (nacional)	(5.4)	(5.8)
— desempleo agrícola equivalente[a]	(10.4)	(29.0)
— desempleo no agrícola equivalente[a]	(9.9)	(17.6)

Fuente: PREALC en base a información de cada país.

a El desempleo equivalente es una variable teórica que se calcula a partir del número de puestos de trabajo "plenos" a que equivale el subempleo; por ejemplo, si 2 personas trabajan 4 horas diarias cada una y ambas quieren trabajar 8, el subempleo afecta a las 2, pero el desempleo equivalente es igual a 1.

Cuadro 4

ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN PAISES DE AMERICA LATINA CIRCA 1970

País	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza			Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia		
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Argentina	5	19	8	1	1	1
Brasil	35	73	49	15	42	25
Colombia	38	54	45	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	5	7	6
Chile	12	25	17	3	11	6
Honduras	40	75	65	15	57	45
México	20	49	34	6	18	12
Perú	28	68	50	8	39	25
Uruguay	10	...	...	4	...	...
Venezuela	20	36	25	6	19	10
América Latina	26	62	40	10	34	19

Fuente: O. Altimir (1978).

Cuadro 5

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA Y FAMILIARES NO REMUNERADOS SOBRE LA PEA PARA EL TOTAL DEL PAIS Y SECTOR AGRICOLA Y NO AGRICOLA 1950 A 1970

	Total			Agrícola			No Agrícola		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970
Argentina	17.2	15.3	20.2	27.6	30.0	37.4	13.4	11.6	16.9
Bolivia	62.0	—	58.7	74.6	—	86.1	29.0	—	34.5
Brasil	45.6	50.1	43.8	62.6	71.8	72.8	20.0	24.1	19.7
Colombia	37.2	33.6	29.5	48.3	44.7	42.2	23.2	23.0	19.8
Costa Rica	26.8	28.6	23.0	35.4	40.5	39.1	15.7	16.8	13.0
Cuba	26.9	—	11.2	37.1	—	33.9	19.7	—	1.3
Chile	23.6	23.0	22.0	27.8	28.7	34.4	21.7	20.5	18.3
Ecuador	45.7	48.2	46.0	56.7	57.4	61.6	24.8	36.4	31.3
El Salvador	42.0	30.1	36.1	48.7	35.6	47.0	29.7	21.7	22.8
Guatemala	52.3	35.7	43.8	—	38.3	58.0	—	30.7	24.0
Haití	85.7	—	79.3	92.6	—	86.1	46.2	—	59.0
Honduras	56.5	55.7	46.3	64.4	70.9	60.3	23.7	22.8	24.0
México	52.4	37.4	31.7	69.6	55.9	49.3	28.3	19.4	19.5
Nicaragua	43.0	39.9	35.8	—	47.7	47.6	—	29.5	25.3
Panamá	61.0	53.8	44.3	87.8	79.5	76.7	21.3	17.9	18.4
Paraguay	61.0	57.5	56.5	—	—	—	—	—	—
Perú	—	48.7	48.5	—	66.2	74.8	—	30.4	28.7
República Dominicana	63.2	56.7	44.3	—	71.4	59.5	—	28.1	26.3
Uruguay	—	17.6	22.0	—	31.0	41.3	—	14.3	17.9
Venezuela	—	35.1	33.9	—	61.9	71.0	—	22.3	22.0
América Latina[a]	40.6	39.2	35.7	58.4	60.4	60.4	20.5	20.3	19.4

Fuente: En base a censos de población.

a Se refiere a los 10 países para los que se cuenta información completa. La participación en la fuerza de trabajo total para los 14 países que poseen información para los 3 años considerados varía de 41.5o/o en 1950 a 39.6 en 1960 y 36.2 en 1970.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DEL INGRESO 1960-70

	Participación en el ingreso [a]		Ingreso promedio [b]	
	1960	1970	1960	1970
20 o/o más bajo	(3.1)	(2.5)	(53)	(55)
50o/o más bajo	13.4	13.9	92	122
20 o/o siguiente	14.1	13.9	243	306
20 o/o siguiente	24.6	28.0	424	616
10 o/o más alto	47.9	44.2	1643	1545
5 o/o más alto	(33.4)	(20.9)	(2305)	(2630)

Fuente: CEPAL (1977)
a En porcentajes.
b En dólares de 1960.

Cuadro 7

BRASIL: DISTRIBUCION DEL INGRESO 1960-1970-1976

	Participación en el ingreso [a]			Ingreso medio [b]		
	1960	1970	1976	1960	1970	1976
20 o/o más bajo	3.5	3.1	2.7	40.3	48.8	88.6
50 o/o más bajo	17.7	14.9	11.8	73.4	84.8	140.4
30 o/o siguiente	27.9	22.8	21.2	192.7	216.7	420.0
15 o/o siguiente	26.7	27.4	28.0	369.7	519.3	1109.7
5 o/o más rico	27.7	34.9	39.0	1131.0	1984.0	4638.0

Fuente: Malan (1978)
a En porcentajes.
b En cruzeiros de 1970.

Cuadro 8

BRASIL: CONCENTRACION DEL INGRESO 1960-1970

	1960	1970
Gini total	0.50	0.56
Gini sobrevivientes	0.50	0.58
Gini nuevos entrantes	—	0.516
Ingreso medio		
Sobrevivientes	206.00	361.00
Nuevos entrantes	—	193.00
Desigualdad intercohortes	0.13	0.19
Desigualdad intracohortes	0.37	0.38

Fuente: Morley (1978).

Cuadro 9

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES 1966-1977[a]

(Indices base: 1970 = 100)

País	Concepto	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Argentina	Sm	130.5	102.6	87.6	103.3	100.0	106.7	95.2	111.9	136.4	102.0	52.9	50.9
	Si	104.2	106.1	94.0	96.5	100.0	102.0	94.2	103.0	106.9	104.8	60.3	54.5
	Sc	101.7	104.5	95.5	97.2	100.0	101.1	93.0	103.0	107.8	108.7	55.0	54.2
	Sa (m)	93.4	96.5	87.7	90.8	100.0	113.6	103.1	115.4	132.5	122.8	68.0	61.8
Brasil[b]	Sm	109.0	110.5	111.7	105.3	100.0	104.6	110.5	113.5	101.2	104.7	103.5	104.1
	Si (1)	91.7	95.7	98.9	103.7	100.0	100.6	119.8	123.0	124.4	—	—	—
	Si (2)	—	—	95.4	96,8	100.0	106.0	117.8	128.0	124.9	134.8	136.4	—
	Sc	—	—	116.3	101.1	100.0	102.8	107.3	109.0	112.9	119.7	132.6	138.8
	Sa	106.5	111.2	105.6	99.1	100.0	107.5	114.0	136.4	147.7	151.4	144.9	—
Colombia	Sm	109.1	100.7	95.1	96.7	100.0	91.8	96.6	85.7	96.0	96.6	92.6	95.7
	Si	83.4	85.2	88.5	88.1	100.0	98.6	87.9	87.2	83.2	80.1	83.4	82.0
	Sc	109.8	107.7	108.9	101.7	100.0	104.0	—	—	—	—	—	—
	Sc[c]	—	—	—	—	—	100.0	96.5	90.9	89.6	97.5	94.2	89.5
	Sa	73.9	76.5	80.7	98.4	100.0	—	—	—	—	—	121.3	140.8
	Sa (m)	103.6	95.7	90.5	94.4	100.0	91.8	97.0	83.9	115.1	121.7	116.1	120.1
Costa Rica	Sm	100.3	99.1	97.7	102.0	100.0	104.0	102.1	95.4	88.6	88.2	94.6	97.7
	Si	81.2	86.5	91.1	96.4	100.0	104.3	107.6	105.1	99.2	102.3	113.8	127.5
	Sc	—	—	—	—	100.0	102.4	105.9	99.2	90.5	94.1	103.8	115.2
	Sa	—	—	—	—	—	100.0	98.7	95.2	87.8	88.3	101.6	116.0
	Sa (m)	100.4	99.2	98.1	102.3	100.0	104.2	103.1	99.6	100.8	102.7	118.1	—
Chile	Sm	108.1	125.8	103.2	103.2	100.0	108.1	100.0	66.1	62.9	69.4	77.4	09.3
	Si	77.0	84.9	88.9	93.7	100.0	121.4	126.2	80.2	70.6	68.3	82.5	105.5
	Sc[c]	—	97.8	100.0	100.0	100.0	132.5	146.1	81.0	59.0	63.9	84.2	118.9
	Sa (m)	86.1	83.3	80.6	80.6	100.0	136.1	155.5	111.1	108.3	119.4	133.3	155.6
Ecuador	Sm	—	—	111.7	105.0	100.0	115.3	106.8	94.7	119.3	118.2	120.2	106.3
	Si	79.8	82.0	86.2	98.2	100.0	104.2	114.0	113.7	114.1	122.0	117.0	—
	Sa (m)	—	—	111.8	105.1	100.0	92.2	85.6	75.8	97.1	88.7	102.4	90.7

(Continuación del Cuadro 9)

El Salvador	Sm	100.0	105.2	102.1	103.1	100.0	96.9	97.9	117.7	126.0	128.1	119.8	107.3
	Si	93.3	96.4	98.4	99.5	100.0	98.5	99.5	99.5	95.9	74.6	88.6	85.0
	Sc	100.8	94.7	98.5	91.7	100.0	100.0	109.8	114.4	101.5	—	—	—
	Sa (m)	107.4	105.9	102.9	102.9	100.0	97.1	98.5	100.0	100.0	91.2	98.5	92.6
Guatemala	Sm	106.4	106.4	104.3	102.1	100.0	100.0	100.0	87.2	91.5	80.9	72.3	63.8
	Si	96.2	98.1	100.0	101.9	100.0	101.0	101.0	88.5	76.9	70.2	69.2	65.4
	Sc[c]	107.3	112.9	112.3	113.2	100.0	98.3	94.0	83.0	85.5	79.0	—	—
	Sa (m)	—	—	—	—	—	—	—	—	100.0	88.5	76.9	69.2
México	Sm	89.1	86.5	96.0	92.7	100.0	94.8	107.3	95.9	111.8	112.2	120.2	126.1
	Si	92.7	95.5	98.5	100.0	100.0	103.1	103.8	104.3	107.8	112.9	123.1	124.5
	Sc	86.0	90.9	85.0	86.3	100.0	109.9	96.5	115.9	128.7	122.9	—	—
	Sa (m)	84.8	82.3	93.1	90.0	100.0	94.9	106.7	101.0	110.8	111.5	124.8	123.6
Panamá	Sm	108.4	107.2	104.8	103.6	100.0	97.6	116.9	109.6	100.0	97.6	95.2	88.0
	Si	92.6	95.5	96.6	99.4	100.0	97.7	98.3	97.2	93.2	97.2	99.4	99.4
	Sc (m)	81.6	80.0	84.0	103.2	100.0	98.4	92.8	87.2	83.2	82.4	80.8	74.4
	Sa (m)	107.7	107.7	105.1	102.6	100.0	97.4	156.4	146.2	143.6	141.0	138.5	128.2
Perú	Sm	94.0	91.0	90.0	84.7	100.0	99.7	104.5	102.9	104.6	97.0	89.4	78.7
	Si	99.1	—	93.1	98.1	100.0	100.0	115.5	129.4	137.1	117.0	111.5	98.2
	Sc	109.5	—	109.5	118.5	100.0	108.4	110.8	119.7	116.5	136.0	118.7	98.4
	Sa (m)	100.9	94.5	91.4	97.8	100.0	111.2	109.1	112.1	102.0	105.5	101.6	88.8
Uruguay[d]	Sm	—	—	—	—	100.0	127.9	114.4	118.3	120.2	114.4	105.8	91.3
	Si	—	106.3	98.6	104.7	100.0	103.2	86.8	84.0	83.5	75.7	68.5	58.8
	Sc	—	115.6	97.2	105.8	100.0	127.4	111.0	115.3	117.6	102.8	93.0	80.5
	Sa	69.4	60.1	93.6	97.1	100.0	93.6	69.4	69.9	71.1	73.4	67.1	74.6
	Sa			90.1	96.2	100.0	106.9	86.8	81.2	87.8	86.0	90.2	70.4
Venezuela	Sm	—	—	—	—	—	—	—	—	100.0	90.8	84.3	78.2
	Si	89.4	93.6	100.0	95.0	100.0	103.0	107.3	103.0	112.0	116.4	111.1	98.3

(Conclusión cuadro 9)

Fuente: PREALC, en base a informaciones de cada país. Véanse anexos II y III.

a Salarios a precios de 1970. Deflactados por índices de precios al consumidor respectivos
Sm = Salario mínimo urbano
Si = Salario medio industria manufacturera
Sc = Salario de la contrucción
Sa = Salario agrícola
(m) = Tasas mínimas; si no se indica son promedio

b Las series 1) y 2) fueron calculadas en base a los salarios a) y b) del cuadro de Brasil anexo II.

c Subgrupo salarios del índice del costo de la construcción respectivo.

d La primera serie de salarios agrícolas proviene de las cifras nominales del cuadro de Uruguay, la segunda del índice del Banco Central.

Cuadro 10

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LAS RELACIONES ENTRE LOS SALARIOS MINIMOS, INDUSTRIALES, AGRICOLAS Y DE LA CONSTRUCCION, 1966-1977

Países	Si/Sm			Sa/Sm b			Sc/Sm			Sa/Si		
	1966-67	1971-72	1976-77	1966-67	1971-72	1976-77	1966-67	1971-72	1976-77	1966-67	1971-72	1976-77
Argentina	1.37	1.46	1.67 [a]	0.86	1.12	1.30 [a]	1.46	1.57	1.70 [a]	0.62	0.77	0.78 [a]
Brasil	2.79 [b]	3.27	4.08 [a]	0.60	0.64	0.89 [a]	1.04 [b]	1.02	1.36	0.21 b	0.20	0.22 [a]
Colombia	2.49	3.05	3.72	1.04	—	1.56	1.00 [c]	1.04	0.97	0.42	—	0.58
				0.64	0.67	0.85				0.26	0.22	0.31
Costa Rica	1.46	1.72	2.18	—	1.04	1.22	—	1.43	1.61	—	0.58	0.56
				0.74	0.74	0.89 [a]				0.51	0.42	0.44 [a]
Chile	1.40	2.49	2.30	0.42	0.83	1.00	1.00 [c d]	1.57	1.42	0.30	0.34	0.43
Ecuador	1.79 [b]	2.07	2.10 [a]	0.75 [b]	0.60	0.64	—	—	—	0.42 [b]	0.29	0.29 [a]
El Salvador	1.86	2.04	1.44	0.73	0.73	0.59	1.31	1.48	1.10 [e]	0.39	0.35	0.41
Guatemala	2.01	2.22	2.16	—	—	0.60	1.00 [c]	0.93	0.93 [f]	—	—	0.28
México	2.20	2.09	2.05	0.70	0.73	0.74	1.34	1.35	1.48 [f]	0.32	0.35	0.36
Panamá	1.86	1.93	2.32	0.47	0.56	0.68	1.13	1.34	1.28	0.25	0.26	0.29
Perú	2.05 [g]	2.05	2.43	0.60	0.61	0.64	2.20 [g]	2.03	2.43	0.30 [g]	0.30	0.26
Uruguay	—	1.00 [c]	0.83	—	1.11	1.14	—	1.00 [c]	0.90	1.00 [c d]	1.27	1.59
Venezuela	—	—	3.29	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Fuente: PREALC en base a los cuadros de cada país. Véanse anexos 2 y 3.

a 1975-76

b 1968-69

c Relación entre índices nominales. Indice base 1966-67 = 1.00, excepto cuando se indica otro año.

d 1967-68

e 1974

f 1974-75

g 1966

BIBLIOGRAFIA

ALTIMIR, O. *La dimensión de la pobreza en América Latina,* Santiago, CEPAL, 1978.

ARRIGHI, G. "International Coporations, Labour Autocracies and Economic Development in Tropical Africa" en *Imperialism and Underdevelopment,* 1970 y en Arrighi, G. y Saul, J., *Essays on the Political Economy of Africa,* Nueva York, Monthly Review Press, 1973.

BACHA, E.; TAYLOR, L. "Brazilian Income Distribution in the 1960's: 'Facts', Model Results and the Controversy" en *Journal of Development Studies,* 14(3), abril, 1978.

BACHA, E. *A First Approximation to Occupational Mobility in Brazil,* Brasilia, Universidade de Brasilia, 1978 (mimeo).

The Real Wage in Southern Brazil form 1946 to 1977, Brasilia, 1978b (mimeo).

BECKER, G. *Human Capital and the Personal Distribution of Income,* Nueva York, 1967.

BIENEFELD, M. *Notes on the "Theory of Wages" and on Unequal Exchange,* Sussex Institute of Development Studies, 1974.

CEPAL. *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina,* Santiago, CEPAL, 1977.

COSTA, R. *Mobilidade social. Algunos resultados empíricos para o Brasil,* Río de Janeiro, IBGE, 1977 (mimeo).

EDWARDS, R.C.; REICH, M.; GORDON, D.M., eds. *Labor Market Segmentation,* Lexington, Lexington Books, 1975.

GORDON, D.M. *Theories of Poverty and Underemployment,* Lexington, Lexington Books, 1972.

HARBERGER, A. "Cálculo del costo social de sustitución de la mano de obra", en *Revista Internacional del Trabajo,* 83(6), jun. 1971.

HOFFMAN, R.; DA SILVA, J.G. *Desigualdade e estratificaçao social,* Sao Paulo, 1979 (mimeo).

MACEDO, R.; GARCIA, M.E. *Observaçoes sobre a politica brasileira del salario mínimo,* Sao Paulo, Universidade de Sao Paulo, Instituto de Pesquisas Economicas, 1978.

MALAN, P. *Distribuçao de renda e desenvolvimiento: Novas evidencias e uma tentativa de clarificaçao de controversia no Brasil,* Río de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 1978 (mimeo).

MEYER, D.R. *et al. Mobilidade ocupacional - Um estudo das transformaçoes da estrutura ocupacional brasileira,* Río de Janeiro, IBGE, División de Indicadores Sociales, s.f. (mimeo).

MINCER, J. "The Distribution of Labor Incomes: A Survey with Special Reference to the Human Capital Approach", en *Journal of Economic Literature* 8(1). mar., 1970.

MOLINA, S.; PIÑERA, S. *La pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientaciones de políticas,* Santiago, CEPAL, 1979.

MORLEY, S. *The Effect of Changes in the Population on Seversal Measures of Income Distribution,* Vanderbilt University, 1978 (mimeo).

NELSON, R.; SCHULTZ, T.P.; SLIGHTON, R. *Structural Change in a Developing Economy: Colombia's Problems and Prospects,* Princeton, Princeton University Press, 1971.

PASTORE, J. *Desigualdade e mobilidade social no Brasil,* Sao Paulo, T.A. Quiroz Editor Ltda., 1979.

PASTORE, J. *Social Mobility Trends in Brazil,* Sao Paulo, Universidade de Sao Paulo, 1978 (mimeo).

PREALC. *Los asalariados de bajos ingresos en América Latina,* Santiago, PREALC, 1979.

PREALC. *El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas,* Santiago, PREALC, 1976.

SHEEHAN, G.; HOPKINS, M. *Basic Needs Performance: An Analysis of Some International Data,* Ginebra, OIT, 1978, WEP Economic and Social Synthesis Programme Nº 9.

SIMONSEN, M.H. "Desigualdade e mobilidade social" en *Jornal do Brasil,* mayo 14, 1978.

SOUZA, P.R.; BATTAR, P.E. *Salario mínimo e taxa de salarios no Brasil,* Campinas, UNICAMP, 1979 (mimeo).

SOUZA, P.R.; TOKMAN, V.E. "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas" en *El Trimestre Económico* 45(179), jul-sep.; 1978.

SOUZA, P.R. *Salario e mao-de-obra excedente,* Campinas, UNICAMP, 1978 (mimeo).

SOUZA, P.R.; TOKMAN, V.E. "El sector informal urbano en América Latina" en *Revista Internacional del Trabajo* 94(3), nov-dic., 1976.

SUPPLICY, E.M. *et al.* "Economistas Contestam Simonsen" en *Folha do Brasil,* mayo, 1978.

TOKMAN, V.E. "Las relaciones entre los sectores formal e informal" en *Re-*

vista de la CEPAL, primer semestre, 1978.

VALLE SILVA, N. *Posiçao social das ocupaçoes,* Río de Janeiro, IBGE, 1974. (mimeo).

WEBB, R. "Wage Policy and Income Distribution in Developing Countries" en Frank, C. y Webb, R. eds,, *Income Distribution and Growth in the Less Developed Countries,* Washington, The Brookings Institution, 1977.

"MAGNITUD Y SIGNIFICACION DEL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL PERU"

Juan J. Wicht

INTRODUCCION

El empleo se sitúa en el centro vital de los problemas de toda economía y de toda sociedad. El problema del empleo tiene ciertamente una dimensión económica, pero también social, institucional, histórica, política y filosófica, que es necesario reconocer explícitamente. Dejar de reconocerla así, en *todas* sus dimensiones, sería recortar la realidad y arriesgarse a no hallar la verdadera solución al problema.

El problema del empleo es el problema del *trabajo* del hombre, dedicado a transformar el universo, a crear valor, para la satisfación de sus necesidades humanas, realizándose como ser personal y social.

La dimensión económica es clara: Qué produce, cuánto produce, cómo produce. Pero unida a la anterior está la dimensión social: Para quién produce, cuánto de su esfuerzo redunda en beneficio del mismo trabajador y de su familia, y cuánto va a beneficiar a otros. Y la dimensión institucional: En qué marco trabaja ese ser humano, de manera independiente e individual, o en un conjunto asociado comunitario, o en una empresa donde vende su trabajo por un salario (relación empleador-empleado en sus diversas formas); desde el trabajo del primitivo cazador solitario o tribal, hasta las modernas corporaciones transnacionales, la historia ha conocido diversas formas institucionales de trabajo humano, pasando por la esclavitud, la servidumbre feudal, los gremios artesanales, el régimen salarial, etc., con diversas variantes que sobreviven a veces simultáneamente hasta el día de hoy. La dimensión política surge inmediatamente, porque la riqueza crea poder, y el poder se institucionaliza en un sistema, y en un modo de funcionamiento de ese sistema, que establece en una forma u otra la propie-

dad y el uso de los bienes de producción. Todas estas dimensiones o aspectos del problema del trabajo y del empleo plantean cuestiones filosóficas fundamentales sobre el sentido de la vida humana, del esfuerzo económico, de la persona y de la sociedad.

La Universidad Católica, a través de su Programa de Ciencias Sociales, nos ha reunido en este Seminario para reflexionar y discutir con seriedad científica y política sobre "El Problema del Empleo en el Perú", y nos ceñiremos por consiguiente a la situación del país en este momento clave de su proceso histórico. En esta primera exposición se me ha asignado presentar la "Magnitud y Significación del Problema del Empleo en el Perú". Dentro de los estrechos márgenes disponibles, me limitaré a indicar lo que considero esencial en tòrno a estos tres puntos:

I. Magnitud del problema del empleo en el Perú.
II. Aspectos cualitativos, específicos del caso peruano.
III. Consideraciones fundamentales para una política del empleo en el Perú.

I.– MAGNITUD DEL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL PERU

1) Una primera aproximación para empezar a percibir la magnitud del problema es el *explosivo crecimiento, actual y futuro, de la fuerza laboral peruana,* que es muy superior al promedio mundial, y superior inclusive al promedio latinoamericano.

En el mundo, la fuerza laboral está creciendo en torno al 1.7o/o anual, teniendo los países desarrollados (con 550 millones de trabajadores, hombres y mujeres, en 1980) una tasa anual de 1.0o/o, y los países subdesarrollados (con 1,245 millones de trabajadores) una tasa anual de 2.1o/o. Los dos continentes de más elevado crecimiento son Africa, que expande su fuerza laboral al 2.3o/o, y América Latina, cuya tasa es 2.8o/o. El Perú lo está haciendo al 3.1o/o, como se ve en el Cuadro No 1.

Cuadro Nº 1

Crecimiento de la Población y de la Fuerza Laboral
(tasas anuales, en o/o)

	Población		*Fuerza Laboral*	
	1950-70	*1970-90*	*1950-70*	*1970-90*
Mundo	1.85	1.92	1.59	1.74
Países Desarrollados	1.18	0.82	1.04	1.00
Países Subdesarrollados	2.16	2.33	1.88	2.06
Africa	2.35	2.83	1.85	2.33
América Latina	2.77	2.74	2.22	2.81
América del Norte	1.55	0.99	1.54	1.34
Europa	0.79	0.57	0.52	0.74
U.R.S.S.	1.51	0.96	1.14	1.00
China	1.64	1.46	2.08	1.41
Perú	2.61	2.93	1.86	3.12

Fuente: O.I.T., Ginebra, "Fuerza de Trabajo, 1950-2000, Estimaciones y Proyecciones", 2ª edición, 1977. Para una mayor comprensión de estas tasas debe tenerse presente las estructuras y tendencias demográficas, y los cambios, por edad y por sexo, en las tasas de participación de la población en la fuerza de trabajo.

Más adelante en este estudio veremos aspectos "cualitativos" del problema, que son tanto o más importantes que lo que las cifras pueden dar, y veremos también los obstáculos que hay del lado de la demanda de mano de obra frente a este extraordinario crecimiento de recursos humanos que está teniendo el Perú. Para todo ello es necesario conocer y comprender el proceso demográfico que está teniendo el país, cómo dicho proceso surge dentro del contexto de nuestro subdesarrollo, y cómo influye en nuestros problemas actuales y en sus vías de solución: En los próximos veinte años la fuerza laboral del Perú se incrementará en cinco millones de trabajadores, duplicando aproximadamente su volumen actual; en Lima solamente, y durante esta década del 80, habrá un incremento neto de un millón de

trabajadores (más que todos los que había en Lima en 1970 que eran 964,000), al pasar su fuerza laboral de 1'656,000 trabajadores en este momento a 2'682,000 en 1990, y en el año 2000 se prevé que habrá en la capital más de cuatro millones de personas trabajando o buscando trabajo.

Dadas las estructuras económicas, demográficas, sociales, geográficas y culturales del país, y la estrategia de desarrollo que hemos seguido, y aunque se prevea un cambio de estrategia y una declinación en las tasas (todavía muy elevadas) de natalidad y de mortalidad, se están dando en este momento tres realidades: Un aumento más que proporcional en el grupo de edades intermedias, un fuerte crecimiento urbano, y una creciente participación de la mujer en la vida económica y social del país. Estos tres elementos confluyen en un resultado insoslayable: La fuerza laboral peruana está creciendo y crecerá de manera excepcional en los próximos decenios, ejerciendo una presión extraordinaria sobre todo en el área urbana.

Para situar la magnitud de nuestro problema en un contexto internacional más cercano, recordemos, por ejemplo, que Argentina tiene actualmente 27'130,000 habitantes, y una fuerza laboral de 10'340,000 trabajadores (38 o/o de su población); el Perú tiene 17'780,000 habitantes, pero una PEA (población económicamente activa) o fuerza laboral que no llega a la tercera parte de nuestra población, y en cifras absolutas equivale sólo a la mitad de la fuerza laboral argentina. Sin embargo, en la década del 80, la fuerza laboral peruana tendrá un *crecimiento* promedio anual de 197,000 trabajadores, y la de la Argentina uno de sólo 116,000 según cálculos de la O.I.T. El contraste es aún mayor entre el Perú y los países europeos (tanto socialistas como de Europa Occidental).

Para tener una idea más completa de la evolución de los recursos humanos de un país, conviene comprender estas dos acepciones: PEA Potencial, y PEA Efectiva.

La oferta total de trabajo, o el potencial de un país en mano de obra, depende de sus características demográficas (volumen de su población, estructura por edades, localización dispersa o concentrada en ciudades), y también de sus estructuras económicas y sociales (estructuras de propiedad y de producción, niveles de educación, expectativas de la población, status de la mujer, etc.). En un país predominantemente urbano, y donde la mujer ha alcanzado un nivel de educación semejante al hombre, se observa que un 75 o/o de la población en edad de trabajar (15 a 64 años) puede y desea hacerlo. Este coeficiente en 1979 era 74 o/o

en Estados Unidos, 75 o/o en Japón, 77 o/o en Rusia, 79 o/o en Hungría. Esta es la *PEA Potencial:* "El conjunto de personas que *puede y desea* trabajar en una actividad económica remunerada". La situación económica, social, cultural, del Perú en la década del 70 colocaban al país, por supuesto, a un nivel mucho más modesto que el de los países mencionados; el coeficiente de la PEA Potencial sobre la población en edad de trabajar se situaba en torno a 64 o/o. Este coeficiente, sin embargo, era ascendente y seguirá subiendo a medida que se extiende la educación, la organización (que crea nuevas necesidades y abre el mismo tiempo nuevas posibilidades de actividad económica remunerada), y la participación de la mujer en la vida económica fuera del hogar; la capacitación y las expectativas de la población aumentan.

La *PEA Efectiva* es la fuerza laboral que *de hecho* tiene un país: "Es la suma de todos sus trabajadores, que están ocupados, o desocupados pero buscando activamente un trabajo". La diferencia entre la PEA Potencial y la PEA Efectiva es el "desempleo oculto": Desempleados ocultos son las personas que pueden y desean tener un trabajo remunerado (y por eso pertenecen a la PEA Potencial), pero no tienen trabajo y *no lo buscan activamente,* fundamentalmente porque saben que no lo van a encontrar. El desempleo oculto, como su nombre lo indica, es difícil de percibir directamente y de cuantificar con exactitud, pero es una realidad de suma importancia económica y social, y puede estimarse a través de encuestas adecuadas y otros indicadores. La PEA Efectiva es la Fuerza Laboral que aparece en todas las estadísticas; está constituída por todos los trabajadores empleados, subempleados y desempleados ("abiertos", porque están buscándolo activamente).

Para clarificar las definiciones dadas y ver la realidad actual del Perú en 1980, podemos construir el breve cuadro siguiente:

Población Total:	17'780,000	
" en edad de trabajar:	9'561,000	
" que puede y desea trabajar	6'215,000=	PEA Potencial.
Menos desempleo oculto	601,000	
	5'614,000	=PEA Efectiva, o F.L.

El Cuadro Nº 2 presenta la evolución de la PEA Potencial, y de la PEA Efectiva o Fuerza Laboral, de 1970 al año 2000. En las tres primeras líneas del cuadro vemos la evolución histórica reciente: De 1970 a 1980 la población en edad de trabajar aumentó en 2'600,000 personas, pasando de 6'961,000 a 9'561,000; y en esos mismos años la fuerza laboral peruana aumentó en 1'425,000 trabajadores, al incrementarse de 4'189,000 a 5'614,000. La PEA Efectiva crece al 2.81 o/o y al 3.14 o/o en esos años, pero las personas en edad de trabajar se incrementan al 3.21 o/o y 3.24o/o, y además continuaba aumentando la proporción de habitantes en las ciudades, y el número de personas con algún nivel de educación (en centros públicos y privados, oficiales o extraoficiales, diurnos, vespertinos y nocturnos). Se estima que la PEA Potencial aumentaba al 3.30 o/o y 3.35o/o, y el desempleo oculto se incrementaba de 291,000 en 1970 a 601,000 en 1980.

Cuadro Nº 2

Crecimiento, histórico y proyectado, de la PEA Potencial y de la PEA Efectiva

	Pobl. en edad de trabajar	PEA Potencial	Coeficiente (en o/o)	Desempleo Oculto	PEA Efectiva o Fuerza Laboral
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
En miles:					
1970	6,961	4,480	64.3	291	4,189
1975	8,152	5,270	64.7	461	4,809
1980	9,561	6,215	65.0	601	5,614
1990	12,971	8,570	66.3	892	7,678
2000	17,288	11,630	67.6	1'120	10,510
Tasas Anuales o/o:					
1970-75	3.21	3.30			2.81
1975-80	3.24	3.35			3.14
1980-90	3.10	3.26			3.18
1990-2000	2.91	3.10			3.19

Fuente: INE, para la Población en Edad de Trabajar, B.A.D. Nº 19, y para la PEA Efectiva de 1970 a 1990, B.A.D. Nº 21; e INP para las tres columnas centrales y las proyecciones al año 2000 (trabajos preparatorios para el Plan de Largo Plazo).

Nota: El Coeficiente de Potencialidad (3) = (2) / (1).
La Fuerza Laboral (5) = (2) — (4).

De 1980 a 1990 el INE prevé un crecimiento de 2'064,000 trabajadores en la PEA Efectiva, y otros 2'832,000 adicionales netos se prevén en el último decenio, totalizando entonces una fuerza laboral de 10'510,000 trabajadores. El desempleo oculto, sin embargo, continúa aumentando hasta superar ampliamente el millón de personas.

Ningún país desarrollado ha experimentado un fenómeno de esta naturaleza y de estas proporciones en su historia, y muy pocos países subdesarrollados tendrán este crecimiento interno de su fuerza laboral en estos decenios. Esta expansión extraordinaria de su fuerza laboral es el mayor desafío que la cuestión poblacional le plantea al Perú.

2) No sólo los incrementos de la oferta de trabajo, sino las *limitaciones de la demanda,* contribuyen a agravar la magnitud del problema del empleo en el Perú.

El trabajo productivo del ser humano puede hacerse de manera individual, independiente; pero cada vez más, desde la revolución industrial y la introducción de la tecnología moderna, que requiere un mayor capital (maquinaria e insumos), especialización laboral, y economías de escala, prevalece la forma ampliada de unidad de producción de bienes y servicios que llamamos *empresa*. ¿Posee el Perú, en número y calidad suficiente, las empresas, públicas o privadas, que demandarán un trabajo productivo a nuestra creciente fuerza laboral? ¿Tienen los empresarios y gerentes de esas empresas un sentido nacional y una visión social del problema del empleo, o sólo les mueve (dentro de las estructuras del sistema) un interés de beneficio capitalista, y es éste incompatible con una solución del problema del empleo en el Perú? Las políticas del gobierno en el pasado (política monetaria y crediticia, política fiscal, política cambiaria y comercial, política laboral, etc.), ¿han contribuído a corregir, o han acentuado tal vez de hecho, ese sesgo anti-laboral de las empresas dentro del sistema de capitalismo subdesarrollado vigente en el Perú? Estas son las preguntas más serias, creo yo, que hay que plantearse al tratar del problema del empleo; espero que serán claramente formuladas y discutidas en el curso de este Seminario, y volveremos sobre ellas más adelante en esta exposición. No sólo debemos considerar los aspectos "micro" empresariales o sectoriales, que afectan a una parte de la economía y que, en lo que respecta al Estado, corresponden al Ministerio de Industria, de Agricultura, de Transporte, etc., sino también los aspectos "macro" o de la estructura y funcionamiento global de la economía, y que competen sobre todo al Ministerio de Econo-

mía y al sistema nacional de planificación. En el Perú, donde hemos seguido una política liberal de "crecimiento exportador primario" en los años 50, luego una política de desarrollo "estructuralista" que se acentuó sobre todo desde 1969 y culminó con la abertura de las brechas externas y fiscal en 1975, y posteriormente una política "clásico-monetarista" de devaluaciones y represión de la demanda con inflación y recesión internas, no podemos ignorar qué unidosestán al problema del empleo, y cuánto contribuyen a su magnitud, el sistema económico y la estrategia de desarrollo que se adopte.

3) La magnitud actual del problema del empleo en el Perú se agrava porque *partimos con un déficit de ocupación* considerable. El año pasado, 1979, tuvimos, según cifras de la Dirección General del Empleo del Ministerio de Trabajo, las mayores tasas de desempleo que registra la historia reciente del país: Con una fuerza laboral de 5'441,000 trabajadores, sólo 2'258,000 estaban ocupados, es decir, menos del 42 o/o; había más de 51 o/o de subempleados, y el porcentaje oficial de desempleados (abiertos) era 7.1 o/o. Para 1980, con una fuerza laboral de 5'614,000 trabajadores, el Plan de Desarrollo 1980-81 recientemente aprobado proyecta que la tasa de desempleo se reducirá a 6.6o/o y la de subempleo a 47.9 o/o (véase: INP, Plan de Desarrollo 1980-81, página 90). Esta situación ocupacional que el Plan de Corto Plazo proyecta para 1980, aunque todavía muy deficiente, parece ser más optimista de lo que la reciente y parcial recuperación de la economía permite suponer. Sin embargo, en ausencia de otras cifras para el presente año, las adoptaremos (como puede verse en el Cuadro No 3) con la esperanza de que con las próximas elecciones y un nuevo gobierno se reafirmará la recuperación real de la economía, que hasta hace unos meses sólo se percibía en el frente externo y fiscal. La crisis ha dejado un déficit ocupacional tan considerable que, unido a la expansión de la fuerza laboral, hace prever una situación ocupacional en 1990 apenas superior a la que teníamos en 1970 (en términos porcentuales de empleo y subempleo). Para el año 2000, con una fuerza laboral que sobrepasa los diez millones de trabajadores, se prevé que habrá 6.0o/o de desocupados, 42 o/o de subocupados, y 52 o/o de trabajadores ocupados.

Cuadro Nº 3

Proyecciones "Mínimas" de la Situación Ocupacional

	PEA Efectiva o F. Laboral (en miles)	Empleados (en miles)	(o/o)	Subempleados (en miles)	(o/o)	Desempleados (en miles)	(o/o)
1970	4,189	2,065	49.3	1,927	46.0	197	4.7
1975	4,809	2,539	52.8	2,034	42.3	236	4.9
1980	5,614	2,554	45.5	2,689	47.9	371	6.6
1990	7,678	3,793	49.4	3,401	44.3	484	6.3
2000	10,510	5,465	52.0	4,414	42.0	631	6.0

Fuente: INE, B.A.D. Nº 21, para las cifras de la fuerza laboral hasta 1990; Min, de Trabajo, para los porcentajes de ocupación 1970, 1975; en INP para las previsiones de la situación ocupacional (Plan Nacional de Desarrollo 1980-81, y trabajos preparatorios para el Plan de Largo Plazo).

Las proyecciones ocupacionales del Cuadro Nº 3 se basan en una expansión sostenida de la economía, que iría acompañada de la creación de 1'239,000 puestos de trabajo en la década del 80, y de 1'672,000 más en el decenio siguiente. A pesar de duplicar el número actual de los trabajadores plenamente ocupados, sin embargo, a fines de siglo tendríamos una situación ocupacional inferior (en porcentajes relativos) a la que teníamos en 1975, y en cifras absolutas el número de subempleados y desempleados (abiertos) sobrepasaría los cinco millones de trabajadores, a los cuales habría que añadir más de un millón de desempleados ocultos.

Antes de calificar de excesivamente pesimistas las proyecciones del Cuadro Nº 3, debe reconocerse la real dificultad de crear nuevos puestos de trabajo productivo (sea en forma de trabajo asalariado, o en forma de trabajo independiente). Las dificultades surgen de dos fuentes diferentes, que en la realidad se complementan por supuesto: Unas surgen del sistema económico y se refieren al modo de producción y de acumulación vigente; otras son de carácter técnico, y existen tanto en las economías capitalistas como en las socialistas: Capacidad gerencial, calificación de la ma-

no de obra, requisitos de inversión en infrastructura y equipo. Para insistir en este último aspecto, recordemos que de 1970 a 1975 el número de trabajadores adecuadamente empleados aumentó en 474,000; pero en esos años la inversión se incrementó con fuerte endeudamiento externo, y la mayor parte del incremento de esos puestos de trabajo no fue en la industria sino en los servicios. En el futuro, la terciarización acentuada de la PEA urbana peruana hace cada vez más difícil la expansión productiva de los servicios sin un desarrollo proporcional de los sectores agropecuario e industrial; pero estos requieren un elevado coeficiente de inversión y ausencia de presiones en la balanza externa. En relación a su elevada y creciente mano de obra, la economía peruana es una economía subcapitalizada. Se prevé un coeficiente Inversión/PBI superior al de la década del 70, y esfuerzos por utilizar tecnologías intensivas en mano de obra (gracias a lo cual se podrán crear esos dos millones novecientos mil nuevos puestos de trabajo en estos próximos veinte años); pero hay que reconocer que el margen de flexibilidad tecnológica en industria y construcción tiene sus límites e implica otros costos (calidad del producto, duración del proyecto, etc.).

Hay personas en nuestro país, y también en organismos internacionales, que consideran que nuestro problema del empleo es semejante, aunque algo más grave, que el de los países avanzados. Para visualizar cómo el déficit actual de ocupación y el crecimiento de la población afectan y acentúan el problema del empleo en el Perú, podemos hacer esta comparación. La República Federal Alemana y la República Democrática Alemana (dos países con sistemas políticos diferentes, pero coeficientes demográficos y laborales muy semejantes), tienen juntas una población de 78 millones de habitantes, y una fuerza laboral de 37 millones de trabajadores que ha crecido muy lentamente en la década del 70 (y que en la actualidad está constituída casi exclusivamente por alemanes, habiendo disminuído mucho los trabajadores extranjeros en Alemania Occidental). El déficit de desempleo que tienen es de un millón y medio (4o/o), y el incremento de nuevos trabajadores que esperan tener en los próximos veinte años es de 2'300,000; para cubrir ese déficit y este incremento tienen una inversión anual actual de 180 mil millones de dólares. El Perú, con una fuerza laboral que es menos de la sexta parte de la de ellos, tienen un déficit inicial de empleo de tres millones (el doble del de ambas Alemanias juntas), espera un incremento de 4'896,000 (más del

doble), y tiene una inversión actual anual de menos de tres mil millones de dólares. Se me dirá, y con razón, que se trata de situaciones completamente distintas; éste es precisamente el punto que quiero subrayar: Nuestro problema es de una naturaleza y magnitud completamente *diferente;* no lo olvidemos al momento de trazar las soluciones. En ambos casos se trata de lograr un trabajo productivo y bien remunerado; pero para ellos (que no tienen nuestro "subempleo") la tarea para esta década y la siguiente es incrementar en 10.3 o/o el número actual de sus trabajadores ocupados (si se quiere absorber totalmente el déficit actual y el crecimiento futuro); para nosotros la tarea es incrementarlo en un monto que es mayor en volumen absoluto, significa un avance de 211 o/o, y tenemos recursos de inversión sesenta veces menores.

¿Sería posible alcanzar resultados mejores en los próximos veinte años con respecto al empleo, que los que aparecen en el Cuadro Nº 3? Sí, pero de ellos trataré al entrar en la Tercera Parte de esta exposición. Esos mejores resultados dependen esencialmente de la comprensión que tengamos de nuestro desempleo y masivo subempleo, y de los aspectos cualitativos sobre todo de éste último.

II.– ASPECTOS CUALITATIVOS DEL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL PERU

Para ayudarnos a conceptualizar correctamente nuestro problema del empleo, para captar mejor su sentido, debemos ver algunos aspectos cualitativos que las cifras no nos dan y que, aunque son comunes a muchas economías subdesarrolladas, son de especial relevancia en el caso peruano. Seré breve, porque la Dra. Narda Henríquez desarrollará sobre todo estos aspectos, en un esfuerzo por ver, como ella muy bien dice, "lo que los indicadores nos dan, y lo que no nos dan."

1) *¿Qué significado* tiene en el Perú la *"Fuerza Laboral"* o PEA Efectiva?

Tenemos que utilizar las definiciones de los organismos internacionales (O.I.T., NN.UU., etc.), pero no nos olvidemos de la realidad concreta del Perú, un país pobre, económicamente desarticulado y socialmente estratificado, con una población que sobre un territorio vasto y difícil ("ancho y ajeno") crece aceleradamente y se desplaza en fuertes movimientos migratorios internos. La discriminación social, cultural, etnológica, y las

diferencias regionales, limitan la aplicación ordenada y justa de nuestros recursos humanos; la igualdad de oportunidades, que es un derecho humano básico, es todavía un "mito", de hecho, para amplios sectores de nuestra población.

La desarticulación y pobreza de nuestro aparato económico hace que lo que en otros países es excepción entre nosotros sea casi regla general; la distribución estadística por sectores productivos se hace difícil de medir: Muchos maestros hacen de taxistas después de las cinco de la tarde (pasan por unas horas del sector educación al sector transportes, para incrementar sus bajos ingresos), y empleados de ministerios dan clases vespertinas al salir de su oficina, obreros trabajan de albañiles los fines de semana, etc. Muchas mujeres tienen trabajo remunerado parcial y estacionario, o "a destajo" en su propio hogar y por largas horas (confección de ropas y tejidos, por ejemplo) sin ninguna defensa sindical ni seguridad social. Los Censos Nacionales consideran como trabajadores a niños de diez años, y basta recorrer las calles de Lima para ver criaturas trabajando en diversas actividades de limpieza, guardería, comercio ambulatorio y otros servicios. En el agro el trabajo familiar estacionario es todavía frecuente, con períodos de forzado "desempleo disimulado" que agrava su pobreza. Es una fuerza laboral, la peruana, súmamente heterogénea, movible, cambiante, resultado del esfuerzo de un pueblo en su mayoría pobre, que busca un trabajo que le permita atender a sus necesidades; y la crisis ha acentuado estos aspectos cualitativos, sobre todo en las ciudades, obligando a buscar toda forma de trabajo para incrementar el reducido ingreso familiar.

Esta realidad nos obiga a ser prudentes al manejar las estadísticas laborales, y plantea también el problema de la capacitación de nuestra fuerza laboral. Un grupo de trabajo en este Seminario analizará esta importante problemática. Tiene que incrementarse la educación y la formación profesional en el Perú; pero tengo el convencimiento de que a pesar de las deficiencias, en cobertura y en calidad, de nuestro sistema educativo, éste no es el obstáculo mayor con el que estamos tropezando; la crisis del empleo tiene otras causas. En el futuro, la capacitación debe incrementarse al mismo tiempo que se elimina la participación de los menores de 15 años en la fuerza laboral, se reduce la de los menores de 18, y se incrementa la de los mayores absorbiendo el elevado desempleo oculto que tenemos.

2) *¿Qué significado* tienen los *niveles ocupacionales* de "empleados, subempleados, desempleados"? No se refieren a trabajadores en calidad de

asalarariados, dependientes de un "empleador" público o privado. De hecho, los miembros de la fuerza laboral peruana que tienen un contrato de trabajo por un sueldo o salario con una empresa o institución son minoría en el Perú: Eran 41o/o en 1974, y son sólo 49o/o en la actualidad. En la mayoría de los países los trabajadores con sueldo o salario son más del 70 o/o, llegando a más del 60 o/o inclusive en países que tienen un régimen capitalista subdesarrollado. Este aspecto cualitativo de la situación peruana impone restricciones reales a nuestra política laboral de corto plazo: Los reajustes salariales dejan directamente de lado a más de las 3/5 partes de la fuerza laboral; somos, todavía en 1980, un país donde predominan minifundios agrícolas, talleres artesanales, pequeñas unidades familiares, comerciantes independientes. De nuestro 39 o/o de trabajadores que perciben sueldo o salario, menos de la mitad, un 15 o/o del total, es decir, sólamente unos 800,000 trabajadores, tienen algún poder sindical para defender sus niveles de ingreso y condiciones de trabajo. El poder sindical se concentra sobre todo en la gran minería, la industria fabril y algunos servicios (como los bancarios), pero también se ha extendido recientemente el sector público (maestros, sector salud, aduanas, correos, etc.). Es una lástima que dentro del temario de este breve Seminario sobre el empleo no se haya dado mayor relevancia al movimiento sindical peruano; espero que en las comisiones y en las exposiciones se tendrá presente el alcance (relativamente limitado) y las contribuciones sin embargo positivas que las organizaciones laborales pueden dar para resolver el problema del empleo en el Perú.

"Desempleados" son las personas sin trabajo (pero que lo han buscado activamente dentro de un período anterior a la encuesta, generalmente una semana). El número de desempleados es elevado entre nosotros, afectando sobre todo algunos sectores (construcción) y grupos de la fuerza laboral (por educación, a los relativamente más calificados; por sexo, a la mujer trabajadora, que todavía es injustamente discriminada en el Perú; por edades, a los menores de 25 años de ambos sexos). No menos de 370,000 personas se encuentran en esta situación de desempleo abierto; hace seis años, en 1974, eran sólo 186,000, pero con el aumento de la población en edad de trabajar y la gravedad de la crisis su número se ha duplicado.

El problema del *"subempleo"* es de hecho, sin embargo, el problema estructural, antiguo y masivo de la fuerza laboral peruana. Afectaba a dos

millones de trabajadores ya en 1974, y afecta a casi 2'700,000 trabajadores en este momento. Es un problema de escasas horas de trabajo realizadas, pero sobre todo de escasos *ingresos.* Y con ello pasamos al tercer punto cualitativo fundamental.

3) *¿En qué trabaja* de manera predominante la fuerza laboral peruana? ¿Cuál es su *productividad* y cuáles son sus *ingresos*?

Nuestra fuerza laboral, que hace treinta años tenía casi el 60 o/o de sus trabajadores en el agro, emplea todavía hoy a más del 34 o/o en el sector agropecuario, con baja productividad por trabajador: Realizan sólo 12 o/o del producto nacional. El producto agropecuario ha tenido sólo 1.5o/o de tasa de crecimiento promedio anual en la década del 70 (y recordemos que ya no existen gamonales ni latifundios privados en el Perú). La productividad por hectárea es elevada en muchos valles, pero la productividad por trabajador es baja en el agro, tanto si se mide en "soles" como si se mide en unidades físicas del producto; el 65 o/o de los trabajadores del campo están en condición de subempleo.

El sector agropecuario es el que tiene el más grave y antiguo problema de empleo y desarrollo en el Perú. La Ley de Reforma Agraria de 1969 fue excelente en sus considerandos, incompleta en su parte dispositiva, y muy deficiente en su aplicación. Un amplio y calificado grupo de trabajo estudiará los problemas del agro en este Seminario; aquí sólo afirmaré lo siguiente:

—Aunque es un conjunto el sector más atrasado y pobre de la economía, hay importantes diferencias al interior del sector, y al interior de cada zona agraria; las generalizaciones, en agricultura sobre todo, son falsas (y frecuentes: "generalizaciones de escritorio", "de funcionario, o de investigador, en Lima").

—El bajo rendimiento promedio del sector se debe en gran parte a deficiencias de otros sectores (educación, financiamiento, transporte, comercialización); el centralismo burocrático, que ha limitado tanto el desarrollo regional del país, ha sido especialmente perjudicial para el sector agropecuario; medido en soles, el rendimiento es menor por el sesgo antirural de la política de precios; pero no se trata de un desajuste de índices estadísticos solamente: La política económica adoptada ha limitado de hecho el volumen real de producción posible.

—Planificando hacia el futuro, dados nuestros escasos recursos de tierra y agua en el país, y aunque pueda y deba elevarse la productividad por

hectárea y ampliarse además la frontera agrícola, sin embargo, hay excedente de fuerza laboral en el agro peruano. Esta afirmación debe entenderse bien: *No* digo que *ahora* "sobren medio millón de campesinos (con las formas actuales de producción esa disminución de fuerza laboral reduciría aún más nuestro escaso producto agropecuario), *ni* digo que haya pobreza en el agro actualmente porque son "demasiados" (su pobreza tiene otras causas estructurales más hondas, que la Reforma Agraria no llegó a resolver). Lo que afirmo es que dentro de la política de desarrollo que se proponga, por ejemplo, duplicar el producto agropecuario en los próximos quince años, un punto esencial será tender a lograr ese resultado con menor número de campesinos que el actual, de manera que los avances en producción signifiquen avances aún mayores en productividad que beneficien a los trabajadores del sector. La tarea es difícil, pero realizable; así lo están haciendo varios países en el continente, y así lo han hecho todos los países que han logrado algún nivel de desarrollo e integración social. A fines de la próxima década, si la economía peruana crece al 6 o/o en estos veinte años (una tasa superior al promedio 1960-80, que ha sido 4.5 o/o), y si el producto agropecuario crece al 4 o/o (más del doble que la tasa histórica de los últimos veinte años, que ha sido 1.8 o/o), el producto agropecuario será sin embargo ya no 12 o/o del producto nacional como es actualmente, sino menos de la undécima parte: 8.6 o/o; hay que tender a que para entonces ocupe ya no a 35 o/o de la fuerza laboral como ahora, sino a una proporción mucho menor de trabajadores, con niveles de productividad e ingreso menos desiguales de los del resto del país. Ello implica que, unido a un esfuerzo sin precedentes por desarrollar el agro y duplicar el producto agropecuario en un futuro cercano, tenemos que prever también una continua y considerable migración laboral a los sectores urbanos.

Volviendo a la situación actual, en los últimos veinte años la productividad promedio del trabajador agropecuario creció solamente al 1.6 o/o anual durante la década del 60, y al 1.0 o/o en la década del 70, impulsando el éxodo rural. ¿Cuál ha sido la absorción en las ciudades?

En los sectores urbanos, donde el volumen de la fuerza laboral crece a una tasa cercana al 5 o/o anual, se ha dado desde la década del 60 un proceso de "terciarización" que ya hemos mencionado y que se ha acentuado con la crisis desde 1975 en servicios eventuales, marginales, y mal remunerados. Pero éste no es un problema coyuntural: En los últimos veinte años la fuerza laboral urbana aumentó en 2'200,000 trabajadores (790,000 en

la década del 60, y 1'410,000 en la del 70); casi 2/3 de este incremento se añadieron al sector "servicios" (400,000 en la década del 60, y más de un millón en la década del 70), pero en todos estos veinte años el número de trabajadores plenamente ocupados en el sector servicios sólo se incrementó en 360,000. Es el proceso, cada vez más lamentable y evidente, de "calcutización" de Lima y de las principales ciudades del Perú. El subempleo de la PEA urbana se situaba en torno a 24 o/o a comienzos de la década del 70, pero salta a 43 o/o en 1978, y a 44 o/o en 1979.

Los subempleados urbanos no están sólo en los servicios, y una parte no pequeña de este sector tiene alta calificación, productividad e ingresos. Los subempleados forman parte de ese amplio conjunto llamado "informal" urbano, muy heterogéneo (incluye talleres artesanales, ambulantes, puestos de comida, servicios eventuales, etc.); algunos tienen altos ingresos, y conexiones con el sector "formal", pero es un conjunto predominantemente pobre y con un grave deterioro en los últimos años, sin cargas impositivas directas, pero también sin estabilidad económica ni seguridad social de ninguna clase.

En el sector "formal" se dan empresas con productividad y salarios relativamente elevados, pero con rentas y beneficios más elevados aún, sobre todo en los últimos cinco años, donde la acumulación del capital contrasta de manera vergonzosa con el deterioro real de los ingresos de los trabajadores.

Aquí están las dos raíces de la desigual distribución del ingreso en el Perú: En un extremo, los trabajadores que no tienen medios de trabajo productivo y estable (campesinos sin tierra y sin recursos en el agro; obreros y trabajadores marginales en las ciudades, igualmente sin medios) y que perciben bajos ingresos por el esfuerzo que de manera independiente realizan; en el otro extremo, asalariados con ingresos y beneficios sociales, pero muy inferiores a la parte que se lleva el capital. Un promedio de más de cuarenta países subdesarrollados muestra que el 60 o/o más pobre de la población de cada país sólo percibe 26 o/o del ingreso nacional, y el 5o/o más rico percibe el 30 o/o; en el Perú, el 60 o/o más pobre percibe 17.1o/o y el 5 o/o más rico percibe 48.3 o/o del ingreso nacional peruano. (Adelman y Morris, "Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach", Johns Hopkins,1967).

III.– CONSIDERACIONES FUNDAMENTALES PARA UNA POLITICA DE EMPLEO EN EL PERU

Me limitaré a lo más esencial. El problema del empleo productivo es el problema clave de toda economía, pero en los países subdesarrollados, y concretamente en el Perú, es *diferente,* por su magnitud creciente, por su naturaleza estructural, y por sus consecuencias en una desigual distribución del ingreso al interior del país y en el plano internacional. No se trata entre nosotros de un desajuste parcial (de "cerrar brechas"), de un fenómeno "transitorio" (como las crisis cíclicas de desempleo de los países industrializados): Lo que está en juego aquí es todo nuestro proceso de desarrollo y nuestra viabilidad misma como país en el futuro.

Nuestro problema del empleo se origina y se sitúa en el contexto concreto de nuestro capitalismo subdesarrollado y dependiente; no creo que nadie pueda dudar de esto. Si en el curso de este Seminario no avanzamos más allá de denunciar globalmente "el sistema de acumulación vigente", no habremos avanzado gran cosa. Lo que se requiere es analizar y mostrar cómo actúan y se robustecen los grupos de poder oligopólico, cómo las políticas gubernamentales no han impedido (y a veces han favorecido) esos intereses, con grave detrimento en el producto, en el empleo, y en los ingresos de la mayor parte de la población, y cómo nuestra dependencia del exterior se concretiza en nuestro rol tradicional de exportadores de bienes primarios, importadores de tecnología inadecuada, y clientes pobres y sumisos de las instituciones financieras internacionales. Estos análisis, y la elaboración de políticas alternativas, es lo que se espera de nosotros en los grupos de trabajo y sesiones plenarias.

Algunos va más allá de una denuncia global del sistema de acumulación vigente: Consideran que *no hay solución posible* si no se cambia dicho sistema. El desempleo y el masivo subempleo, según ellos, son consecuencias necesarias e inevitables del sistema de propiedad y acumulación que tiene el país: "El Perú es una economía sobrepoblada (o subcapitalizada) que *no puede,* por consiguiente, funcionar enteramente como una economía capitalista; para lograr el pleno empleo habría que duplicar el stock de capital del país; las empresas capitalistas emplean trabajadores sólo hasta el punto en que su productividad permite pagar salarios y generar ganancias; el resto queda como valioso ejército de reserva, en el subsistema de economía familiar y tradicional, que no es independiente del subsistema

capitalista, al cual está unido por el mercado de trabajo y por el mercado de productos: Es mediante el mercado que toda la economía se tiñe de capitalismo". (Para una clara exposición de esta teoría, véase Adolfo Figueroa, "Crecimiento, Empleo y Distribución de Ingresos en el Perú: 1950-1974", Publicaciones CISEPA, Nº 46, Universidad Católica, Lima, Noviembre 1979). Esta visión contiene certeras observaciones de nuestra realidad histórica, junto con afirmaciones rígidas e hipotéticas que necesitan probarse (sobre el comportamiento supuestamente racional de los empresarios, sobre el rol de los salarios, etc.), y otras que son claramente inexactas: No es cierto, por ejemplo, que el stock de capital esté utilizado en el Perú de tal manera que duplicar el número de trabajadores exija duplicar dicho stock de capital. Quienes mantienen esta posición de que aumentar significativamente el número de asalariados en las empresas del sector llamado formal *no es viable en el Perú,* tienen que volcar su atención a "políticas redistributivas", como algo transitorio, y a "estudiar la dinámica del cambio social y la solución al problema de la pobreza bajo otros sistemas económicos".

Aceptando como dato histórico la vigencia del capitalismo en el Perú (en el momento presente y en el futuro previsible), considero que *es posible* elaborar y realizar una política de empleo y desarrollo. Para ello habrá que tener muy en cuenta las características estructurales del sistema y de su funcionamiento en el Perú, los conflictos de intereses que existen, y los desequilibrios que producen. Aceptar el sistema como condición histórica real no significa reconocerlo como sistema ideal. Tampoco significa aceptar los modelos teóricos convencionales: Siendo nuestra realidad diferente, esas teorías no son adecuadas para explicar ni resolver nuestro problema.

El modelo *clásico,* con su equilibrio de pleno empleo logrado con un salario determinado por el juego libre de la oferta y la demanda, no tiene apenas relevancia alguna entre nosotros;no existe "un" nivel de salarios (como tampoco "una" tasa de interés, o "una" tasa de cambio), dadas las rigideces reales introducidas por la acción sindical, las normas laborales gubernamentales, y la práctica de las grandes empresas ligadas a corporaciones transnacionales. A nivel "macro" el modelo clásico (o neoclásico) suele ir acompañado de la visión monetarista de la economía, con la creencia de que una ortodoxa política monetaria y cambiaria asegurará estabilidad en los precios (el modelo precinde de los aspectos reales de la producción); y a nivel "micro" se cree con exagerado optimismo que no hay rigideces

(todas las elasticidades son típicamente elevadas, muy cercanas a la unidad), y que no hay desfases (todo el análisis es atemporal), y que si existen esas imperfecciones se superarán con el juego libre del mercado. He empleado un par de minutos, a pesar de las restricciones de tiempo de esta exposición, en hablar de un modelo que parecería relegado a los salones de clase, porque observo con preocupación que está habiendo desde hace unos años en el Perú y otros países, incluyendo también Estados Unidos y Europa, una contraofensiva de la derecha, tanto en el mundo académico como en el debate político, en una forma que hubiera sido impensable en la década del 60 o comienzos de los años 70.

Por otro lado, la visión *keynesiana*, que pone énfasis en el rol del Estado (y que inspiró entre nosotros a los esquemas cepalinos y estructuralistas), fue correcta para analizar la insuficiencia de demanda en la crisis de desempleo de los años 30 y de la postguerra, pero no tiene en cuenta los cuellos de botella del lado de la oferta que afectan a los países subdesarrollados actuales, ni sus problemas de equilibrio externo, ni los obstáculos que frenan el desarrollo del agro. El modelo de *Lewis* con sus dos sectores pretendió llenar este vacío, y su influencia se percibe en muchos planes de desarrollo y programas de empleo; pero en su teoría de la transferencia de trabajo del sector de subsistencia rural al sector urbano, Lewis supuso que la tasa de creación de puestos de trabajo en éste sería proporcional a la tasa de acumulación del capital. La realidad ha demostrado que la inversión se ha hecho con un sesgo intensivo en capital, mayores salarios, y escasa absorción de mano de obra. Además, no es evidente que exista siempre un excedente absoluto de mano de obra en el agro, y que éste sólo pueda eliminarse por la migración a las ciudades. La pobreza, en forma muy desigual, predomina en el sector rural, sistemáticamente descuidado y relegado por los académicos y por los políticos; y al mismo tiempo, el "surplus labor" se hace cada vez más evidente en las áreas marginales urbanas.

De estos y otros esquemas teóricos (que son sólo parcialmente válidos), así como de una falta de percepción de nuestra realidad concreta, surgen una serie de *mitos* que es necesario aclarar en lo que tienen de cierto y rechazar en lo que tienen de falso. Me parece que los tres mitos más frecuentes y graves son los siguientes:

1) "El crecimiento económico resolverá por sí mismo y gradualmente el problema del subempleo y la pobreza". La historia económica del Perú (y de muchos otros países subdesarrollados) basta para rechazar este

mito. Notemos, con respecto al futuro, que si el ingreso del 5o/o más rico del país (que tienen casi la mitad del ingreso nacional) crece al 10oo/o, el del 35o/o intermedio crece al 6o/o, y el del 60o/o más pobre crece sólo al 3o/o, el ingreso nacional crecerá al 7.4o/o y el país podría decir que el ingreso per cápita ha tenido casi 5o/o de incremento real anual, que es una tasa admirable; de hecho, el ingreso per cápita del 5o/o más rico se incrementaría a más del 7o/o, el de la clase media lo haría casi al 3o/o, y el del 60o/o más pobre tendría un crecimiento per cápita de casi cero; la pobreza absoluta no se habría resuelto, y la pobreza relativa se habría agravado. El crecimiento es, a lo más, condición *necesaria pero no suficiente* para resolver el problema del subempleo y la pobreza.

2) "Hay que crear *nuevos* puestos de trabajo (inaugurar o ampliar fábricas, abrir oficinas, irrigar desiertos, etc.)". Esto es sólo una parte de la solución, y hay que hacerla bien además, puesto que "tener empleo" no significa que entonces ya "no hay problemas": Recordemos la pobreza de muchos que trabajan en el sector formal; esta pobreza de algunos trabajadores asalariados (que las encuestas revelan que puede llegar a subempleo agudo) tiene otro nombre más apropiado: Explotación. La solución está en tener un trabajo productivo y además bien remunerado (*productividad e ingresos*). Para ello hay que crear "nuevos puestos", pero también y sobre todo atender a la productividad y a la distribución del ingreso de los que actualmente trabajan a veces más de 48 horas por semana en el agro y en la ciudad. Es, por otro lado, incorrecto identificar sector informal con pobreza necesaria; el sector informal urbano merece apoyo (crediticio, tecnológico, de comercio exterior, etc., que ayude a la pequeña empresa), y el sector agropecuario requiere aún mayor ayuda para incrementar y diversificar sus ingresos complementándolos con agroindustria local. Tan importante como crear "nuevos puestos" de trabajo para resolver el problema del empleo con una fuerte expansión del sector formal, es una correcta política de precios, de desarrollo regional, y de distribución funcional del ingreso.

3) "Casi la mitad de la fuerza laboral no dispone de medios de capital en su trabajo; darles una ocupación que sea altamente productiva y les permita un alto ingreso requeriría duplicar el stock de capital del país". Falso. Este mito supone que el actual stock de capital está utilizado plenamente; en la insdustria la capacidad instalada está siendo utilizada a menos de la mitad, y en otros sectores existe también capacidad de absorción in-

mediata de empleo. En el mediano y largo plazo, por supuesto, el stock de capital deberá incrementarse substancialmente (con un coeficiente de inversión no menor al 20o/o de un producto nacional creciente).

Debo pasar por alto otros mitos, pero no puedo dejar de mencionar uno más: "Incrementar el empleo (asalariado) *requiere* bajar los salarios". Esto es lógicamente poco consistente mientras no se expliciten otras condiciones con respecto a los beneficios, la productividad, y la existencia y expansión de la misma empresa o de otras empresas en el sector; es además poco congruente con los hechos: En períodos de expansión hay aumento en el empleo y en los salarios, y un estancamiento o reducción de éstos no siempre ha redundado en mayor empleo.

El problema del empleo en un país es el de la utilización óptima de sus recursos, especialmente sus recursos humanos, y debe enfrentarse en conexión con el de la producción, la productividad, y la distribución del ingreso; teniendo en cuenta los desequilibrios en costos, precios e ingresos entre los diversos sectores de la economía y con respecto al mercado externo; y estableciendo los objetivos de desarrollo (la "imagen-objetivo") que el país deberá alcanzar en el futuro.

Hace unos momentos considerábamos la gravedad de la situación actual y prevista (con más de cinco millones de trabajadores subempleados o desempleados en el año 2000, a pesar de que se incrementen en 2'900,000 los adecuadamente empleados). Nos preguntábamos: ¿Sería posible alcanzar resultados mejores con respecto al empleo? La respuesta, creo yo, es afirmativa. Pero esto significa un reordenamiento verdaderamente revolucionario de la economía peruana con respecto al uso pleno de nuestro recurso más escaso (el capital fijo, que es desperdiciado por la subutilización de la capacidad instalada que el país tiene), y con respecto a nuestra política de producción y de ingresos, de precios internos y de comercio exterior, en un esfuerzo planificado y logrado por el Estado, los trabajadores y los empresarios.

Cuadro Nº 4

Proyecciones "Deseables" de la Situación Ocupacional

En miles:	Desempleo Oculto	PEA Efectiva o F. Laboral	Empleados	o/o	Subempleados	o/o	Desempleados	o/o
1970	291	4,198	2,065	49.3	1,927	46.0	197	4.7
1975	461	4,809	2,539	52.8	2,034	42.3	236	4.9
1980	601	5,614	2,554	45.5	2,689	47.9	371	6.6
1990	490	8,080	4,790	59.3	2,820	34.9	470	5.8
2000	450	11,180	7,830	70.0	2,840	25.4	510	4.6

Fuente: Véase Cuadro Nº 3.

El Cuadro Nº 4 presenta proyecciones "deseables" de la situación ocupacional, no porque sean perfectas, sino porque son muy superiores a las proyecciones "mínimas" que figuran en el Cuadro Nº 3 y porque, aunque difíciles de alcanzar, son realizables. El Cuadro Nº 4 es igual al Nº 3 en sus tres primeras líneas: 1970, 1975 y 1980. Para 1990 proyecta 402,000 desempleados ocultos menos, y para el año 2000 670,000 menos: La PEA Efectiva o Fuerza Laboral se incrementa en esas magnitudes, con respecto al Cuadro Nº 3, al calcularse hacia el futuro un nivel mucho más alto de actividad económica y de integración social. A pesar de estos aumentos más acentuados en la fuerza laboral, los porcentajes de subempleo y de desempleo disminuyen, porque estas proyecciones prevén un aumento de 2'200,000 trabajadores plenamente empleados durante la década del 80, y tres millones más en el decenio siguiente, lográndose un producto per cápita que casi duplicaría el de la alternativa anterior y (lo cual es mucho más importante) estaría mucho mejor distribuído. Habría, en el año 2000, 7'830,000 trabajadores en condición de empleo adecuado, más del triple de los que hay en este momento; obsérvese, sin embargo, que el número de trabajadores subempleados y desempleados sería superior al actual en cifras absolutas, aunque en un porcentaje mucho menor, y decreciente, de la fuerza laboral.

No he querido avanzar en la presentación de estas proyecciones más allá del año 2000, pero en los primeros decenios del siglo próximo la tasa de expansión de la fuerza laboral empezará a moderarse (a condición de que apliquemos *desde ahora* nuestra política de población, lo cual es un derecho humano además de una exigencia del desarrollo nacional). Hacia el año 2010, por ejemplo, la fuerza laboral peruana, con algo más de 14 millones de trabajadores, crecerá al 2.2º/o anual, añadiendo 310,000 cada año; y la realidad del país será muy diferente si la economía y la sociedad peruanas cruzan el umbral del año 2000 en la situación que proyecta el Cuadro Nº 3 o en la que presenta el Cuadro Nº 4.

¿Cómo se han obtenido las cifras del Cuadro Nº 4? Ellas son el resultado de largos análisis realizados en el Instituto Nacional de Planificación, sobre la composición del producto y de ingreso en los últimos decenios y la situación ocupacional que hemos tenido; dichos trabajos proyectan lo que, con una nueva estrategia de desarrollo, podrían ser las perspectivas futuras (1980-2000) del empleo en el Perú. Aquí en el texto de la exposición resumiré lo esencial de dichos análisis:

El consumo nacional, mal distribuído, creció en forma desequilibrada hasta 1975 y hoy se halla deprimido; para atender a las necesidades básicas de la población es indispensable incrementar el consumo interno a una tasa no menor al 7o/o en los próximos veinte años. La inversión que, con una fuerte brecha externa, fue 21o/o del producto en 1975, ha sido menos de 14o/o en los últimos tres años. *El producto nacional peruano,* que se expandió al 4.5o/o de 1960 a 1980, *necesita distribuirse mejor y expandirse a una tasa cercana al 8o/o.* ¿Podrá hacerlo? Sí, si se superan los tres obstáculos estructurales que han frenado a la economía peruana: Aplicación desequilibrada e injusta de sus crecientes recursos humanos (el subempleo es ahora masivo, y no sólo en el campo sino también las ciudades); insuficiencia crónica de divisas (que las materias primas solas no pueden generar); escasez de capital (en terminos de stock, corregir lo cual exigiría una elevada inversión, pero sobre todo en términos de flujo o de uso pleno del capital existente). Nuestra industria fabril es ya casi 20o/o del producto nacional, y ocupa sólo al 8o/o de la fuerza laboral, pero tiene un monto considerable de su capital instalado ocioso. Un uso más pleno de ese capital, actual y futuro, duplicaría en breves años el producto y el empleo industrial, e incrementaría nuestra capacidad exportadora. Para ello no hay que aplicar "políticas de shock" y devaluaciones masivas, que son inflacionarias y recesivas, sino medidas *ad hoc* que corrijan las distorsiones de nuestro precio internos y externos. Adoptando además un conjunto de políticas económicas complementarias, esta reactivación eficiente de la industria y del empleo se comunicará inmediatamente a los otros sectores y regiones, e incremantará los ingresos fiscales que el país necesita para poder financiar la infraestructura de energía y transporte y los servicios sociales, sobre todo al interior del país.

El desarrollo agropecuario debe empezar a tener, después de decenios de negligencia, muchas veces inconsciente pero objetivamente grave e injusta, el impulso integral que necesita; pero los avances en el agro se traducirán sobre todo en incremento de productividad por trabajador: La absorción de más trabajadores se dará en los sectores urbanos fundamentalmente. La manufactura, que hoy ocupa a 776,000 trabajadores (13.8o/o de la fuerza laboral), ocupará a 3'030,000 (27.1o/o) dentro de veinte años; la construcción, que ahora da ocupación a 202,000 trabajadores (3.6o/o), empleará a 986,000 (8.8o/o); por otro lado, la fuerza laboral del sector agropecuario desciende su participación en el total, de 34.9o/o actualmen-

te a 18.1%, y los servicios de 39.2% a 36.8%. El producto total será más de cuatro veces el actual en términos reales, y la distribución del ingreso se mejora substancialmente: La relación del quintil más rico al quintil más pobre, que en este momento es de 25 a 1, dentro de veinte años será de 13 a 1, habiendo aumentado el ingreso per cápita del quintil superior al 4.1% anual, y el del quintil inferior al 7.0% anual en los próximos dos decenios.

Tres condiciones son, por consiguiente, necesarias:

1ª) Migración laboral, no sólo rural-urbana (para que, con máximo apoyo al agro, se eleve la productividad del trabajador agropecuario), sino también y sobre todo migración "*intra*-urbana" hacia los sectores donde hay mayor posibilidad de expansión productiva.

2ª) Poner en operación el capital instalado ocioso actual (y futuro) que tiene el país, sobre todo en la industria.

3ª) Abrir la economía peruana, superando nuestro rol tradicional de exportadores primarios, y así romper el cuello de botella externo.

Solemos decir que somos una economía "orientada al exterior", pero esto no es cierto; nunca lo hemos sido, ni debemos serlo. Hemos exportado materias primas, y no hemos sido capaces de importar lo que necesitábamos. Somos una economía "atada, sometida al exterior", que es algo muy diferente. Diversificar nuestras exportaciones reducirá nuestra dependencia externa. Debe subrayar además que promover exportaciones es sólo *un medio*, no es un fin; lo importante es lograr un desarrollo equilibrado, interno y nacional. Los análisis a los que he hecho referencia muestran que, a pesar de multiplicarse por 25 las actuales exportaciones de manufacturas, o mejor dicho, gracias a esa abertura al exterior, la producción de manufacturas peruanas destinadas al mercado interno crecerá al 9.2% anual en los próximos dos decenios. Esto implica una planificación inteligente de nuestro proceso de desarrollo (con un rol fundamental del Estado, y participación real de trabajadores y empresarios), para lograr ese cambio en el nivel de utilización del recurso más escaso y desperdiciado del Perú, que es el capital, y proveer al recurso más abundante y más importante, su fuerza laboral, de los medios de tener trabajo productivo e ingreso.

CONCLUSIONES

Sin pretender resumir todo lo expresado podemos concluir con estos siete puntos fundamentales:

1. Nuestra situación estructural, en la cual se dió la explosión demográfica, conlleva como una consecuencia ineluctable, un crecimiento diferido y substancial de nuestra fuerza laboral por varios decenios, en una forma que ningún país desarrolllado ha experimentado y pocos países del Tercer Mundo tendrán. La grave crisis presente del empleo en el Perú, sin embargo, no se debe sólo ni principalmente a nuestra explosión demográfica, sino a problemas estructurales de nuestro subdesarrollo, y a las políticas equivocadas en la conducción de la economía y del país.

2. El crecimiento económico (expansión del P.B.I.) es necesario pero no basta por sí mismo para eliminar el subempleo y la pobreza. La racionalidad económica y la justicia social exigen movilizar todo el potencial de recursos que el país tiene, especialmente sus recursos humanos, y elevar la productividad y remuneración del trabajo. Con el caudal de recursos desempleados de todo orden que tenemos, el dilema "crecimiento o distribución" no existe (como dilema o alternativas antagónicas) en el Perú. Más aún: Sólo a través de una aplicación más plena de sus recursos logrará el Perú tener un alto crecimiento; y no hay política más redistributiva del ingreso que una política de pleno empleo.

3. El problema del empleo es un problema de productividad y de ingresos. En él deben considerarse no sólo los aspectos macro-económicos y macro-sociales, sino también los aspectos micro-familiares y personales, y los derechos de los trabajadores. Esto tiene especial relevancia en el Perú, con respecto a los grupos más débiles de la fuerza laboral: Campesinos sin tierras, migrantes, jóvenes que ingresan a la fuerza laboral, mujeres (las cuales constituyen un muy elevado porcentaje del subempleo y del desempleo oculto).

4. La solución del problema del empleo no consiste sólo en "crear nuevos puestos de trabajo (asalariado, en el sector formal)"; tan importante como lograr una fuerte expansión del sector formal (que es el que tiene más posibilidades de expansión productiva), es lograr una justa distribución funcional del ingreso. Además hay que apoyar el desarrollo equilibrado de las unidades de producción pequeñas e independientes (del sector llamado informal) en el área rural y urbana.

5. Existe una vía de solución técnica al problema del empleo, crecimiento económico y distribución del ingreso, que deberá realizarse en un sistema político u otro: Para hacer efectivo y real en el futuro el gran potencial laboral del Perú, necesitamos lograr un uso pleno de nuestra capacidad instalada, y un equilibrio dinámico en la balanza externa diversificando nuestras exportaciones. Con ello podrá lograrse que el sector manufacturas dé trabajo a más de tres millones de trabajadores, se dinamice el sector agropecuario y los otros sectores, y se duplique el ingreso per cápita en menos de dos décadas.

6. Las condiciones del sistema capitalista vigente entre nosotros requiere un rol fundamental del Estado, y un poder compensatorio de las organizaciones laborales. Una planificación inteligente por parte del Estado, con participación real de los trabajadores y de los empresarios, puede solucionar los conflictos internos y permitirnos una capacidad de negociación en el plano internacional (integración regional andina, presencia de las corporaciones transnacionales, etc.). En este estudio hemos insistido en las condiciones de necesidad económico-técnica; no hay que olvidar aquéllas de carácter político, para que esas proyecciones puedan realizarse.

7. Es tal el desafío que el problema del empleo le plantea al país que, aun en el caso de adoptar políticas "óptimas", en los próximos años el número absoluto de subempleados y desempleados continuará en aumento, aunque bajen fuertemente en proporción de la fuerza laboral. Pero si estas políticas, u otras semejantes, no se aplicaran, el futuro del Perú se presenta como una prolongada y cada vez más grave situación de pobreza y de injustica, de dependencia externa, y de desintegración interna. La vía de solución, sin embargo, es posible, y su realización depende del esfuerzo, el realismo y la unión de todos los peruanos.

APENDICE Nº 1

VOLUMEN Y CRECIMIENTO DE LA FUERZA LABORAL PERUANA

¿Cuántos trabajadores, hombres y mujeres, hay en el Perú? ¿Cuál ha sido su evolución reciente, y por qué? ¿Cuál será la fuerza laboral peruana en este decenio del 80, y en el siguiente?

Estas preguntas, fundamentales para empezar un análisis serio de los recursos humanos del país, no tienen (y quizás no pueden tener) una respuesta matemática exacta y cierta. En este Apéndice intentaremos una aproximación para evaluar y comprender las estadísticas y proyecciones del I.N.E. y otros organismos, que son con frecuencia ignoradas o rechazadas al estudiar el problema del empleo y su solución. Las dificultades de exactitud y de certeza no se deben tanto a deficiencias del aparato estadístico nacional, cuanto a la complejidad de la realidad misma que se quiere medir: Las diferencias y los cambios (en volumen, localización, educación, actitudes) de nuestra población, y sobre todo la pobreza y la marginalidad, rural y también urbana, especialmente en el caso de la mujer trabajadora.

Los Censos Nacionales nos dan valiosa información demográfica, pero en lo referente a fuerza laboral son menos confiables: Deben reajustarse cuidadosamente con las encuestas y estudios de la mano de obra que se han hecho en el país en estos años. Con respecto al futuro, hay incertidumbres inevitables sobre el cauce exacto que seguirá la población dentro del proceso de desarrollo del país, con el cual lo demográfico está tan unido. Hay que evitar por un lado el alarmismo exagerado, y por otro el optimismo ingenuo de quienes no ven (o prefieren ignorar) la realidad actual y futura del país.

El Instituto Nacional de Estadística, en su Boletín de Análisis Demográfico Nº 21, hace un análisis de la situación actual y presenta las proyecciones a 1990, con los resultados siguientes:

Cuadro Nº I-1

Fuerza Laboral, Total y por Sexo, 1960 a 1990
(en miles de trabajadores)

	Total	*t*	*Hombres*	*t*	*Mujeres*	*t*
1960	3,387	–	2,431	–	956	–
1970	4,189	2.15	3,030	2.23	1,159	1.94
1980	5,614	2.97	4,020	2.87	1,594	3.24
1990	7,678	3.18	5,439	3.07	2,239	3.46

Fuente: INE, B.A.D. Nº 21, Cuadro Nº 3.2, pág. 41. (Las cifras de 1960 han sido calculadas por extrapolación, ya que el INE da la serie 1961-90).
t = tasa promedio, en º/o, de crecimiento anual en el decenio precedente: 1960-70, 1970-80 y 1980-90.

En estos tres decenios, de 1960 a 1990, la fuerza laboral peruana según el INE se *incrementa en 127º/o,* y nuestra población lo hace en 133º/o, tasas muy superiores a las de los países desarrollados (capitalistas y socialistas), cuya fuerza laboral en estos treinta años aumenta en 35º/o y su población en 31º/o. (Véase INE, B.A.D. Nº 19 y 21; y O.I.T., "1950-2000, Fuerza de Trabajo, Estimaciones y Proyecciones", Ginebra, 1977, Vol. V, Cuadros Nº 2 y 5).

Como hay quienes niegan que nuestra fuerza laboral esté teniendo este acelerado crecimiento (debido tal vez a sobre-estimaciones puntuales que ha habido en el pasado), es necesario detenerse un momento a analizar nuestra realidad poblacional.

El factor determinante en este crecimiento de la fuerza laboral peruana, en ausencia de movimientos migratorios internacionales netos significativos, es *nuestra propia explosión demográfica interna,* que se realizó en relación con el resto de América Latina en forma algo más tardía e intensa, de fines de la década del 40 a mediados de la década del 60. (Para un análisis de esta evolución en su contexto histórico, véase "La Situación Demográfica del Perú", Reunión Nacional de Población, Tarma, Junio 1979. organizada por A.M.I.D.E.P., Asociación Multidisciplinaria de In-

vestigación y Docencia en Población). Esta explosión demográfica surgió como efecto de los desequilibrios económicos y sociales de nuestro "desarrollismo" (o "subdesarrollismo") de esos años, que redujo las tasas de mortalidad sin apenas afectar a la natalidad, distorsionando nuestra pirámide de edades y poniendo en marcha el típico mecanismo acumulativo que con un desfase de 15 años incrementará las nuevas y crecientes oleadas de "personas en edad de trabajar". La *intensidad* y *desfase* de estas tasas pueden apreciarse en el Cuadro Nº I-2.

Cuadro Nº I-2

Tasas de Crecimiento de la Población y de la Fuerza Laboral
(Tasas anuales promedio, en º/o, por decenio)

	Población	*Fuerza Laboral*
1940-50	1.79	1.63
1950-60	2.32	1.90
1960-70	2.98	2.15
1970-80	2.83	2.97
1980-90	2.75	3.18
1990-2000	2.48	3.19

Fuente: INE, B.A.D. Nº 1, 8, 19 y 21.

Observamos en el Cuadro Nº I-2 que hasta fines de los años 60 la población peruana creció más rápido que la fuerza laboral, pero a partir de 1970 el crecimiento de ésta última sobrepasa a nuestra tasa demográfica, ¿Por qué, cuando nuestra población empiece a moderar su tasa de expansión, la fuerza laboral empezará a expandirse por encima del 3º/o?

Cuadro Nº I-3

Crecimiento y Estructura por Edades de la Población
(En miles de personas)

	1940	*1950*	*1960*	*1970*	*1980*	*1990*	*2000*
0 a 14	2,809	3,403	4,354	6,014	7,608	9,520	11,350
15 a 39	2,529	3,004	3,758	4,952	6,872	9,372	12,239
40 a 64	1,048	1,235	1,522	2,009	2,689	3,599	5,049
65 y más	287	328	388	472	610	832	1,157
Total	*6'673*	*7'969*	*10'022*	*13'447*	*17'780*	*23'323*	*29'795*
			(En Composición Porcentual)				
0 a 14	42.1	42.7	43.4	44.7	42.8	40.8	38.1
15 a 39	37.9	37.7	37.5	36.8	38.7	40.2	41.1
40 a 64	15.7	15.5	15.2	15.0	15.1	15.4	16.9
65 y más	4.3	4.1	3.9	3.5	3.4	3.6	3.9
Total	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
			(Tasas o/o anuales promedio)				
0 a 14	–	1.94	2.49	3.28	2.38	2.27	1.77
15 a 39	–	1.74	2.26	2.82	3.33	3.15	2.70
40 a 64	–	1.66	2.11	2.81	2.96	2.96	3.44
65 y más	–	1.34	1.69	1.98	2.60	3.15	3.35
Total	–	*1.79*	*2.32*	*2.98*	*2.83*	*2.75*	*2.48*

Fuente: Calculado a partir de los datos del INE, B.A.D. Nº 3, 8, 19.

La explicación la encontramos en el Cuadro Nº I-3: Son los niños que nacieron (y sobrevivieron) en las décadas del 50, 60 y 70, los que como jóvenes y adultos están ya haciendo y harán una fuerte presión en los próximos veinte años. De 1980 al 2000 los menores de 15 años en el Perú aumentarán en torno al 2o/o anual (con un incremento absoluto de

3'743,000 al pasar de 7'608,000 a 11'350,000), pero los peruanos en edad de trabajar aumentaremos al 3o/o (con un incremento relativo 50o/o más alto, en tasa de crecimiento, y un incremento absoluto que será casi el doble del de los menores, 7'727,000 personas de aumento, al pesar de 9'561,000 en 1980 a 17'288,000 en el año 2000).

Las cambiantes estructuras demográficas constituyen sólo un factor; hay también otros elementos de suma importancia para determinar la disponibilidad de recursos humanos de un país: Estos elementos se expresan en las *"tasas de participación (por edades y por sexo) en la fuerza laboral"*. Se ha observado que en los países menos desarrollados estas tasas son elevadas: Muchos niños y adolescentes trabajan, y también las mujeres, sobre todo en faenas agrícolas. A medida que se desarrolla y urbaniza el país se entra en un segundo estadio, en el que las tasas de participación femenina disminuyen, y para ambos sexos se acortan en las edades extremas (incrementos en las escolarización y retiro temprano). En un tercer estadio, las tasas de participación femenina vuelven a crecer en trabajos predominantemente urbanos.

El INE ha calculado recientemente las siguientes tasas de participación para la fuerza laboral peruana:

Cuadro No I-4

Tasas Globales de Actividad* de la Fuerza Laboral Peruana
(Total, por área, y por sexo)

	Censo 1961 (ajustada)	Censo 1972 (ajustada)	1990 (proyectada)
Total	*60.5*	*55.5*	*55.6*
Hombres	87.2	80.7	79.0
Mujeres	34.0	30.6	32.4
Urbana	*57.3*	*53.5*	*55.2*
Hombres	83.8	77.2	77.6
Mujeres	30.5	30.0	33.0
Rural	*63.8*	*59.3*	*57.2*
Hombres	90.6	86.9	83.6
Mujeres	37.4	31.8	30.2

Fuente: INE, B.A.D. No 21, Cuadros No 1.3, 1.4 y 3.3.
*T.G.A. = Coeficiente (en o/o) entre la PEA de 15 años y más, y la población total de 15 años y más, correspondiente.

Si alguna observación cabe hacer a las Tasas Globales de Actividad calculadas por el INE, es que subestiman la participación femenina en la fuerza laboral. Han reajustado hacia arriba los datos de fuerza laboral de los Censos (véase su largo análisis en el B.A.D. Nº 21), pero a nuestro parecer aún se han quedado algo cortos en ese reajuste. La O.I.T., en su voluminoso estudio citado, "1950-2000, La Fuerza de Trabajo, Estimaciones y Proyecciones", da en forma más desagregada por tramos de edades las tasas de participación femenina que aparecen en el Cuadro Nº I-5, en el momento actual, 1980; en la última columna de ese cuadro hemos puesto, para comparación, las tasas específicas del INE.

En este cuadro aparecen las tasas de actividad femenina no sólo del conjunto del mundo y de los dos grandes bloques de países desarrollados y subdesarrollados, sino también de regiones y países muy diferentes en su sistema político y en su estructura y nivel de desarrollo: Todos tienen tasas de participación femenina muy superiores a los coeficientes del INE para el Perú. Debe señalarse que la O.I.T. en su estudio citado (de 1977, 2ª edición) da al Perú coeficientes algo inferiores a los reajustes por el INE, aunque no tan bajos como los de nuestro Censos; de hecho, la O.I.T. da tasas de participación femenina notablemente bajas a casi todos los países de América Latina, a los países árabes, y algunos del Asia meridional central (Afganistán, Bangladesh, India, Irán Pakistán, etc.). La razón es que la O.I.T. depende de los Censos y datos oficiales de cada país y hace los menores reajustes posibles, aunque es evidente el sesgo socio-cultural que afecta a esas fuentes nacionales originales. En el caso del Perú, el INE reajustó en 1979 las tasas de los Censos, auque quedándose todavía algo corto, inclusive en las proyecciones a 1990. Sin embargo, con la observación dicha, estimo que *pueden aceptarse las cifras de Fuerza Laboral del INE,* máxime si se recuerda que no se puede ser muy exigente en precisar lo cuantitativo cuando el problema fundamental de la fuerza laboral peruana es más bien de orden cualitativo (tipo de actividad, estabilidad, y forma y nivel de ingresos) sobre todo en lo que se refiere precísamente a la mujer trabajadores.

Cuadro Nº I-5

Tasas o/o de Participación Femenina en la F.L., en 1980, por Tramos de Edades

	MUNDO	Países Desarrollados	Países Subdesarrollados	Am.Norte	U.R.S.S.	Europa Merid.	China	Africa Occid.	Perú (INE)
10 a 14	9.1	1.1	11.1	1.1	0.0	3.0	7.8	15.6	---
15 a 19	34.5	36.7	33.8	33.5	31.5	38.0	44.5	42.4	21.1
20 a 24	50.4	67.0	44.7	59.0	80.4	51.0	60.9	52.3	35.5
25 a 44	50.8	61.2	46.3	51.2	92.9	34.0	60.6	59.2	37.0
45 a 54	51.2	62.0	44.9	59.8	83.9	28.9	56.7	63.7	34.3
55 a 64	33.1	32.8	33.3	44.2	17.6	16.8	38.8	51.9	25.8
65 y más	10.9	7.1	15.6	8.3	3.3	4.7	18.1	28.7	16.5

Fuente: Para las Tasas del Perú, INE, B.A.D. Nº 19 y 21. Para las otras columnas, O.I.T., o. c., Vol. V, Cuadro Nº 5. Nota: En esta obra de la O.I.T., los Países Subdesarrollados son los de Asia (con excepción de Japón), los de Africa (con excepción de Africa del Sur), los de América Latina (con excepción de Argentina, Chile y Uruguay), y los de Oceanía (con excepción de Australia y Nueva Zelandia). La columna de América del Norte comprende a Estados Unidos y Canadá; Europa Meridional comprende a Albania, Grecia, Italia, España, Portugal y Yugoslavia; Africa Occidental comprende fundamentalmente Chana, Costa de Marfil, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Alto Volta.

¿Dónde está y estará localizada esta creciente fuerza laboral peruana? Contrariamente a una opinión difundida, la fuerte migración rural-urbana no contribuye a aumentar de inmediato el volumen global de la fuerza laboral del país, porque las tasas de participación en el campo son algo más elevadas que en las ciudades; pero sí contribuye, obviamente, a aumentar la presión de oferta de mano de obra en la manufactura y los servicios. Aunque no se debe confundir fuerza laboral rural con fuerza laboral "agrícola", es un hecho que la elevada proporción de población rural peruana en la década del 40, el salto en la tasa de expansión demográfica interna en los años 50 y 60, la escasez relativa de tierras agrícolas, y el sesgo pro-urbano de la estrategia de desarrollo de los últimos decenios, ha conducido a la *creciente concentración* de la población que se observa en el Cuadro Nº I-6. En el año 2000 Lima ya no será una ciudad, sino una "zona" heterogénea, donde quizás más de la mitad de sus pobladores habitarán en "pueblos jóvenes" sobre un vasto triángulo con una base de un centenar de kilómetros a lo largo del litoral; varios otros centros urbanos, sobre todo en la costa norte, registrarán en los próximos veinte años tasas de crecimiento aún más altas que Lima (aunque no tan elevadas como las del período 1960-80; Lima se expandió al 5.6º/o, y en los próximos dos decenios lo hará al 4.1º/o; Trujillo, que creció a más del 7º/o, lo hará al 5º/o, susperando ampliamente el millón de habitantes antes de fin de siglo, juntamente con Arequipa).

Cuadro Nº I-6

Crecimiento de la Población, por Areas o Zonas

	En Miles de personas				En composición porcentual			
	1940	*1960*	*1980*	*2000*	*1940*	*1960*	*1980*	*2000*
Rural	4,268	5,149	5,800	6,367	64	51	32	21
Lima	618	1,694	5,082	11,243	9	17	29	38
Resto Urb.	1,787	3,189	6,897	12,185	25	32	39	41
Total	*6,673*	*10,022*	*17,780*	*29,795*	*100*	*100*	*100*	*100 0*

Fuente: INE, B.A.D. Nº 14 y 20; e INP, proyecciones del crecimiento urbano, trabajos preparatorios para la elaboración del Plan de Largo Plazo.

Dentro de veinte años, la fuerza laboral rural (que incluye artesanía y servicios en el área rural) será 18o/o de la PEA total, y la PEA agropecuaria será aproximadamente 19o/o de esa PEA nacional total (como veremos en el Apéndice II de este trabajo, donde se proyectará por sectores la evolución del producto y de la productividad). El 81o/o de los trabajadores peruanos estarán trabajando o buscando trabajo en la industria y los servicios (más de 8 millones), y de ellos algo más de la mitad estarán en Lima, cuya fuerza laboral experimentará un crecimiento neto de un millón de personas en la década del 80 (más que todos los trabajadores que tenía en 1970), y un crecimiento adicional de 1'420,000 en el decenio siguiente.

Cuadro Nº I-7

Crecimiento de la Fuerza Laboral, por Areas o Zonas

	En miles de trabajadores				Tasas promedio anuales (o/o)		
	1970	1980	1990	2000	1970-80	1980-90	1990-2000
Rural	1,715	1,732	1,810	1,870	0.1	0.4	0.3
Lima	964	1,656	2,682	4,102	5.6	4.9	4.3
Resto Urb.	1,510	2,226	3,186	4,538	4.0	3.7	3.6
Total	4,189	5,614	7,678	10,510	*3.0*	*3.2*	*3.2*

Fuente: INE, B.A.D. No 21; e INP, trabajos preparatorios para la elaboración del Plan de Largo Plazo.

El Cuadro Nº I-7 muestra que la fuerza laboral, que creció al 3.0o/o anual en la década pasada, lo hará al 3.2o/o en los próximos veinte años, tal como ya lo observamos en el Cuadro Nº I-2 del presente Apéndice. La O.I.T. ha proyectado para el Perú tasas superiores también al 3o/o, inclusive en la hipótesis de un pronunciado descenso futuro en la tasa de crecimiento demográfico (que daría en el año 2000 una población nacional menor que la proyectada por el INE). El Cuadro Nº I-8 es sumamente ilustrativo al respecto.

Cuadro Nº I-8

Crecimiento de la F.L. peruana, en el contexto latinoamericano

	Volumen en miles de trabajadores			Incrementos anuales promedio (Absolutos, en miles)		(relativos, en o/o)	
	1980	1990	2000	1980-1990	1990-2000	1980-1990	1990-2000
Argentina	10,342	11,505	12,699	116	119	1.1	1.0
Chile	4,200	4,666	5,603	95	94	2.3	1.9
Perú	5,214	7,186	9,740	197	255	3.3	3.1
América Latina	117,051	154,996	202,786	3,795	4,779	2.8	2.7

Fuente: O.I.T., o.c., Vol. III, Cuadro Nº 6.

En la hipótesis, bastante improbable, de un alto crecimiento sostenido de la población en todos los países, la O.I.T. calcula que la fuerza laboral argentina crecería al 1.1o/o en los dos próximos decenios, la chilena al 2.3 y 2.0o/o, y la peruana al 3.3 y 3.5o/o, con incrementos absolutos de más de 340,000 trabajadores anuales al final de la década del 90. (Obsérvese que las hipótesis demográficas "alta, media y baja" de las NN.UU. afectan mucho menos a los países que *ya* han reducido la natalidad; en cambio, sí dan resultados significativamente diferentes para países que, como el Perú, podrían mantener todavía durante algunos decenios más las elevadas tasas de fecundidad de los útlimos treinta años). Descartando esa hipótesis alta, e inclusive la hipótesis media, observemos los resultados de la hipótesis baja, cuyas cifras aparecen en el Cuadro No I-8: El volumen de la fuerza laboral argentina es en este momento casi el doble que el de la peruana; y sin embargo, en esta década del 80 se expandirá en 116,000 trabajadores por año en promedio, y la peruana en 197,000. En el decenio siguiente, el crecimiento absoluto anual de nuestra fuerza laboral (255,000) superará en 20o/o al de Argentina y Chile juntos (214,000). La razón fundamental es nuestra actual estructura por edades, resultado de la evolución de nuestra población en los decenios pasados. Nuestra situación se asemeja a la de Colombia y Brasil, que aunque con tasas menos altas que las de Perú, superarán también el promedio latinoamericano, el cual será de 2.8o/o y de 2.7o/o en los próximos dos decenios.

Que nuestra fuerza laboral tenga en estos años crecimientos relativos y también absolutos superiores a la de los países del Cono Sur no debería llenarnos de complacencia, sino todo lo contrario. Es un creciente potencial humano, pero su expansión tan elevada (que tiene su origen en nuestra explosión demográfica, la cual a su vez es resultado de nuestro tardío y desequilibrado "desarrollismo" de los decenios pasados), no correspondió a una decisión plenamente libre de las familias peruanas, y plantea un formidable desafío al futuro desarrollo del país. En la década del 70, nuestra fuerza laboral se incrementó en 1'425,000 trabajadores; pero el número de los trabajadores adecuadamente empleados se incrementó solamente en 489,000 (como puede verse en el Cuadro No 3 del texto de la exposición), y casi un millón aumentaron las filas de los desempleados y subempleados.

Los cuadros y análisis que hemos visto en este Apéndice No I nos

permiten responder a las preguntas que nos planteábamos al comienzo del mismo: En 1980 el volumen total de la fuerza laboral peruana es de algo más de 5'600,000 trabajadores, de los cuales solamente 1'600,000 (20o/o) son mujeres, pero la mayor parte de las trabajadoras están en una precaria situación de marginalidad económica y social, tanto en el campo como en la ciudad. En el contexto de nuestro subdesarrollo y como resultado de nuestra explosión demográfica de los años 50 y 60, la fuerza laboral peruana (que sólo se expandió al 2o/o en esos años, y al 3o/o en los años 70) crecerá a más del 3o/o en los próximos veinte años, aunque la tasa demográfica total del país descienda en el futuro a niveles más moderados. El número de personas trabajando o en busca de trabajo se incrementará en más de dos millones durante la década del 80, y en tres millones más durante la década del 90, alcanzando un volumen no inferior a los diez millones y medio dentro de veinte años. De ellos, menos del 20o/o estarán en el área rural, y cerca del 40o/o estarán en Lima. Además, si en los próximos veinte años el Perú logra reencauzar con firmeza su proceso de desarrollo económico y social, las tasas actuales de desempleo y subempleo se reducirán (véase el Apéndice No II de este estudio, para su distribución y productividad por sectores); estos mayores niveles de actividad económica e integración social atraerán potenciales trabajadores adicionales, haciendo que las tasas de participación efectiva en la fuerza laboral de la población peruana, masculina y femenina, se acerque a la de los países semiindustrializados. Esta gradual reducción del desempleo oculto podrá hacer que la fuerza laboral peruana llegue a ocho millones en 1990, y a algo más de once millones en el año 2000.

APENDICE No II

PERSPECTIVAS FUTURAS (1980-2000) DEL EMPLEO EN EL PERU

En el Cuadro No 4 del texto del presente estudio se proyecta incrementar en 206o/o el número de los trabajadores peruanos plenamente empleados, es decir, más que triplicar en el espacio de veinte años su número actual (de 2'554,000) incrementándolo en 5'276,000.

En la década del 60 ese número se incrementó en 200,000 solamente (si suponemos que en 1960, con una fuerza laboral de 3'387,000 trabajadores, había 55o/o de "empleados", es decir 1'863,000 aproximadamen-

te), y medio millón se añadió en la década que acaba de concluir: En 1970 eran 2'065,000 (o 49.3o/o de la fuerza laboral de ese año), y en 1980 su número llega a 2'554,000 (o 45.5o/o de la fuerza laboral actual). ¿Cómo lograr un resultado tan extraordinario en estas dos próximas décadas, de 1980 al 2000, como es "crear 5'276,000 *nuevos* puestos de trabajo" (como se suele decir de manera algo inexacta, porque más que de "puestos" se trata de un problema de productividad y de ingresos), de modo que los trabajadores plenamente ocupados lleguen a 7'830,000? El problema del empleo nacional debe enfrentarse en conexión con el de la producción, la productividad, y la distribución del ingreso; teniendo en cuenta los conflictos de intereses que existen, y los desequilibrios en costos, precios e ingresos entre los diversos grupos y sectores de la economía y con respecto al mercado externo; y estableciendo los objetivos de desarrollo, la "imagen-objetivo", que el país deberá alcanzar en el futuro, dentro de sus reales posibilidades.

Este es el significado de este Apéndice II: Esbozar, casi esquemáticamente para no alargar más este ya prolongado trabajo, los cambios profundos de política económica que la solución gradual y efectiva del problema del empleo en el Perú exige. La crisis actual no es "coyuntural"; ella exige una revisión a fondo de la *planificación* de nuestro *desarrollo.*

Las proyecciones, que aquí presentamos en forma muy resumida, son el resultado de largos meses de análisis; ellas muestran cómo la estructura productiva del país se orientará en función final de la demanda interna (vía producccción directa o a través del comercio exterior) logrando la oferta global y los ingresos que permitan satisfacer las necesidades esenciales de la población, especialmente en alimentación, salud, educación y vivienda; el esfuerzo que se pondrá en rectificar los dos desequilibrios crónicos de la economía peruana: sus déficits externos y sus déficits fiscales, a los cuales condujo el modelo anterior de exportaciones primarias e industrialización protegida para un mercado cautivo, así como la insuficiente captación de recursos fiscales y propios para la necesaria expansión del sector público; se verá la imperiosa necesidad de romper los anillos de intereses oligopólicos que han limitado una utilización más plena y eficiente de los recursos del país, tanto humanos como naturales y de capital de que el país dispone; y con ello se podrá percibir *el potencial real* de crecimiento y desarrollo que tiene el Perú, con una distribución más justa del ingreso (entre factores, entre regiones, y por tramos o niveles de ingreso).

1. Evolución del Producto Nacional por Tipo de Gasto.

Para comprender mejor el sentido y la magnitud de las proyecciones futuras es necesario recordar nuestro pasado reciente y situarse en la realidad actual, recalcando estos dos puntos:

a) El punto de partida (1980) es extraordinariamente bajo, después de cinco años consecutivos (1975-79) de crisis abierta y grave. Económicamente esto significa que hay considerables brechas por cerrar (déficits financieros y reales por cubrir, y deudas por pagar), pero también significa que hay un cuantioso caudal de capital humano y de capital fijo desutilizado (niveles récord de desempleo en los últimos años).

b) Conociendo la naturaleza y las causas de dicha crisis, y aplicando las políticas correctas, la economía se recuperará en los próximos cinco años (mediano plazo, 1981-85), logrando tasas aparentemente muy altas, pero que no lo son tanto si se considera de cuán abajo y con qué exceso de capacidad se arranca en 1980. Desde mediados de esta próxima década la economía se afirma en su nuevo ordenamiento y amplía considerablemente su capacidad productiva y su producto hasta el final del período proyectado, el año 2000.

El Cuadro Nº II-1 resume en sus cifras gran parte de lo que ha sido, de 1960 a 1980, nuestra experiencia económica, y lo que se espera que sea en los próximos dos decenios.

Fijémonos primero en las cuatro primeras columnas. De 1960 a 1970, a pesar de la crisis económica de 1967-68, el producto creció al 5.7º/o anual, aunque ya la economía mostraba una elevada propensión a consumir e importar, que no iba acompañada de un esfuerzo paralelo por invertir y captar divisas. De 1970 a 1975, al mismo tiempo que el Gobierno Militar en su Primera Fase iniciaba una serie de reformas estructurales, se abrieron aún más los desequilibrios económicos: El consumo se mantuvo elevado (con subsidios abiertos y disimulados), la inversión se incrementó (con deuda pública interna y externa), las importaciones se dispararon (a pesar de los controles), y las exportaciones declinaron, en términos reales. De 1976 a 1980 se intentó "reequilibrar y reactivar" la economía, logrando precariamente lo primero sin obtener lo segundo, porque se aplicaron políticas para restringir la demanda, llegando el producto a tener tasas negativas en 1977 y 1978; se frenó la inversión con restricción del crédito, y las importaciones con devaluaciones globales y masivas; este descenso en

las importaciones, junto con un auge tardío en las exportaciones (logrado con la entrada en operación de algunos grandes proyectos en cobre y petróleo, y un "certex" generoso) empezaron a cerrar la brecha externa, pero no llegaron a reactivar internamente a la economía, porque la terapéutica "reequilibrante" había exigido recesión-con-inflación, y en 1979 no se sabía cómo salir de la recesión sin acentuar la presión inflacionaria. En todos estos años, desde la década del 60, el problema del empleo subsistió, y se agravó con las crisis, pero sobre todo de 1977 a 1979: No sólo aumentó el número de los desempleados y subempleados, sino que el valor real de los salarios declinó severamente, y el ingreso se concentró en favor del capital. El consumo real per cápita, como se ve en la última línea del Cuadro No II-1, declinó fuertemente (—3.3o/o anual) de 1975 a 1980, pero el descenso verdadero fue mayor entre las familias de los trabajadores urbanos marginales.

De 1981 a 1985 se proyecta una efectiva recuperación de la economía al darse un viraje fundamental en la conducción de la política económica: En vez de poner énfasis en restringir la demanda, se pondrá en *impulsar la oferta real,* aumentar la producción, el empleo y los ingresos, reactivando la industria y los sectores donde hay un vasto capital ocioso y mano de obra desocupada, con efecto multiplicador en la construcción, los servicios, y el sector agropecuario. Esta nueva estrategia pone máximo énfasis en utilizar de manera racional y efectiva los recursos internos existentes; sin embargo, obsérvese que los agregados económicos que tienen proyectada una mayor expansión son la inversión y las importaciones. La razón es que en 1980 ambas magnitudes se encuentran a un bajísimo nivel (15o/o y 13o/o del producto, respectivamente, como puede verse en el Cuadro No II-2). El arrancador de la reactivación será poner en operación el capital instalado ocioso que ya tiene el país y que no requiere un nuevo esfuerzo de ahorro; pero el acelerador de ese alto nivel de producción y de empleo será (manteniendo siempre ese elevado nivel de utilización del capital) incrementar la infrastructura y el equipo industrial del país, las vías de comunicación y el equipo de transporte, la infrastructura de servicios y la vivienda. La inversión fue 19o/o del producto en promedio de 1950 a 1966, bajó a 12o/o en la crisis de fines de esa década, subió desequilibradamente a 21o/o en 1975, y ahora en 1980 se encuentra a sólo 15o/o del producto, con un nivel real que apenas supera a la inversión que el Perú tenía en 1966. Unida a la necesaria expansión de la

Cuadro Nº II-1

Evolución Histórica y Proyectada del Producto Nacional por Tipo de Gasto

	(En miles de millones de soles de 1970)							(Tasas anuales promedio, en o/o)					
	1960	1970	1975	1980	1985	1990	2000	1960 –70	1970 –75	1975 –80	1980 –85	1985 –90	1990-2000
Consumo	98	200	275	268	375	534	1,116	7.4	6.6	–0.5	6.9	7.3	7.6
Inversión	23	31	65	51	96	156	359	3.0	16.0	–4.7	13.5	10.1	8.7
Importaciones	15	38	64	45	77	120	283	9.7	11.0	–6.8	11.3	9.3	9.0
Exportaciones	32	48	36	61	87	134	298	4.1	–5.6	11.1	7.4	9.0	8.3
P.B.I.	*138*	*241*	*314*	*335*	*481*	*704*	*1,490*	*5.7*	*5.5*	*1.3*	*7.5*	*7.9*	*7.8*
	(En soles de 1970)												
Producto per cápita	13,770	17,920	20,300	18,840	23,580	30,140	50,010	2.7	2.5	–1.5	4.6	4.0	5.2
Consumo per cápita	9,780	14,870	17,780	15,070	18,380	22,900	37,460	4.3	3.6	–3.3	4.1	4.5	5.0

Fuente: Todas las series históricas de los Cuadros de este Apéndice II, salvo indicación contraria, están tomadas de las Cuentas Nacionales, B.C.R. e I.N.P. Para 1980, cifras oficiales del Plan Nacional de Desarrollo 190-81, aprobado el 6-XI-79. Las proyecciones 1981-2000 se basan en trabajos preparatorios para el Plan de Largo Plazo (1978-90), que el autor realizó con otros técnicos cuando era miembro del I.N.P., y que por diversas causas no llegaron a concluirse ni publicarse; el autor ha revisado y reajustado posteriormente todas estas proyecciones, teniendo en cuenta la evolución de la economía en 1978 y 1979, y extendiendo el período de la proyección al año 2000.

inversión está la de las importaciones en bienes de capital, insumos, y también bienes finales (alimentos, medicinas, etc.) que el país necesita, y que en este momento, a pesar de la bonanza de divisas de los últimos 18 meses, no se incrementan por la recesión interna y la escasez de poder adquisitivo de la mayor parte de nuestra población. En los próximos años, la expansión del mercado interno no volverá a abrir la brecha externa, porque el crecimiento necesario de importaciones irá acompañado de un equilibrado desarrollo de exportaciones. El consumo per cápita, a pesar de incrementarse al 4.1 o/o anual, será en 1984 todavía inferior al nivel de 1975, y sólo sobrepasará ese nivel en 1985; pero lo importante es el *cambio total de tendencia,* como efecto del cambio de enfoque para resolver la crisis del desarrollo económico nacional.

Cuadro Nº II-2

Composición Porcentual del Producto por Tipo de Gasto

	1970	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*	*2000*
Consumo	83	88	80	78	76	75
Inversión	13	21	15	20	22	24
Importaciones	16	20	13	16	17	19
Exportaciones	20	11	18	18	19	20
P. B. I.	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*

Fuente: Calculado a partir de las cifras del Cuadro Nº II-1.

El Cuadro Nº II-2 nos da tres lecciones esenciales:

1) Hay que incrementar el consumo, pero no como lo hemos hecho en los últimos decenios. Desde comienzos de los años 50 hasta 1975 el consumo global se incrementó sin registrar tasas negativas en ningún año; en 1975 consumíamos 88o/o del producto, y como invertíamos otro 21o/o, abrimos un forado externo de 9o/o del producto. El problema no era entonces que estábamos "consumiendo mucho" (ciertamente no la mayor parte del pueblo peruano), sino que *estábamos produciendo poco,* para cubrir ese consumo global tan modesto y desigual del país. El enfoque or-

todoxo, impuesto por el F.M.I., consideró sin embargo que había "exceso de demanda", y de 1975 a 1980 se redujo el consumo, la inversión, y las importaciones; en términos reales per cápita esta reducción ha sido –12o/o, –32o/o, y –39o/o, respectivamente. De 1975 a 1980, también, el número de trabajadores desempleados se incrementó en 135,000 y el de subempleados en 655,000. En los próximos veinte años el consumo se incrementará a una tasa superior a la realizada de 1950 a 1975, pero su proporción con respecto al producto será menor, porque éste crecerá mucho más todavía.

2) Hay que mantener un coeficiente Inversión/Producto no inferior al 20o/o; ninguna economía, ni capitalista ni socialista, ha podido desarrollarse sin este serio esfuerzo por incrementar su capacidad productiva. Un coeficiente de 10o/o apenas asegura la simple reposición del stock de capital existente (si se supone una modesta relación Capital/Producto de 2.5 y una tasa de depreciación de 4o/o anual). En un país poco equipado, y con una población y fuerza laboral crecientes, como es elPerú, la necesidad es aún mayor. (Hay otro aspecto, de igual o mayor importancia: El grado de utilización de ese capital; pero de ello trataremos más adelante).

3) Un consumo que satisfaga las necesidades del país, y una alta inversión, no se pueden lograr de manera eficiente y real sin un alto volumen de importaciones. Para ello es necesario exportar, no como un fin en sí mismo por ser una alternativa más lucrativa que la del mercado doméstico, sino como un medio para captar las divisas que el país requiere para su desarrollo interno. En 1979 habíamos revertido el signo del desequilibrio de 1975: Las exportaciones eran 19o/o del producto de ese año, y las importaciones eran sólo 12o/o, con una economía en exportaciones, que multiplican casi por cinco su valor real de 1980, pero las importaciones (sin reabrir la brecha externa) se multiplican por seis, y la inversión por siete, porque tan importante como reconocer la necesidad de divisas para el desarrollo es reconocer la necesidad de reducir el excesivo "componente importado" de muchos proyectos de inversión y modelos de consumo.

El producto "por tipo de gasto" nos da los principales rubros de demanda de la economía. Antes de pasar a ver, en el numeral siguiente, los aspectos de la producción por sectores, es conveniente insistir un momento en *la necesidad* de lograr las magnitudes proyectadas en los Cuadros II-1 y II-2.

Partimos en 1980 desde un nivel muy bajo y desigual de consumo

real por persona. Hay unas metas de consumo esencial cuya realización no puede dilatarse más allá de la próxima década:

—En *alimentación y nutrición* se estima que el déficit actual es —13o/o en el consumo de calorías, y —28o/o en el de proteínas, en promedio nacional, con respecto a los requerimientos mínimos, habiéndose agravado el problema en las áreas marginales urbanas. Eliminar este déficit fundamental en los próximos diez años significa duplicar la tasa histórica de crecimiento de la producción doméstica de alimentos, para no añadir presiones adicionales a la balanza externa, incrementar el ingreso real del poblador urbano (las familias urbanas son hoy 67o/o de los consumidores, serán 74o/o en 1990 y 79o/o en el 2000), y rectificar gradualmente los precios relativos en favor del campo (ya que los términos de intercambio rural-urbano en los últimos tres decenios han favorecido sistemáticamente a las ciudades). No olvidemos que la actual situación alimenticia significa insuficiente consumo a nivel global, e insuficientes ingresos para los trabajadores del campo que son los más pobres dentro de la economía; el desarrollo del país exige corregir ambos problemas dándoles máxima prioridad.

—En *educación,* el número de alumnos matriculados en todos los niveles y modalidades se incrementará al 4.8o/o anual en este decenio, y al 4.3o/o en el siguiente, llevando la población escolar de 5'627,000 en 1980 a 9'010,000 en 1990, y a 13'730,000 en el 2000 (para poder cumplir con las tasas de cobertura propuestas, sobre todo en Educación Inicial); el esfuerzo por incrementar la cantidad y la calidad de la educación en el país implica multiplicar por tres en 1990, y por ocho en el 2000, los recursos reales actuales (el coeficiente de gasto en educación, en o/o del Producto Nacional, subirá de menos de 5o/o en 1980 a casi 7o/o en 1990, y 10o/o en el 2000). De 1960 a 1980 el número de estudiantes universitarios se incrementó al 11o/o anual; de 1980 a 1990 su número aumentará al 5.4o/o pasando de 248,000 en el actualidad a 418,000; pero en 1990 habrá cerca de 600,000 alumnos en Eduación Superior I Ciclo (ESEPS) con un costo unitario por alumno que no es inferior al del universitario.

—En *salud,* nuestra situación, que era ya deficiente en 1970, se ha deteriorado en los nueve años siguientes al reducirse el gasto público en términos reales por habitante; nuestros coeficientes de salud actuales nos colocan en uno de los últimos lugares en América Latina. Acercarnos al creciente nivel del resto del continente va a exigir incrementar el gasto en salud a tasas iguales o superiores que en educación, juntamente con un es-

fuerzo por distribuir con más equidad y eficiencia los recursos disponibles. Sólo así se podrá prestar una atención integral en salud, preventiva y curativa, con disminución sustancial de las enfermedades transmisibles, cuidado especial de la madre y del niño, y atención prioritaria a las regiones del interior del país y a los grupos de menores ingresos.

—En *vivienda*, de las 3'990,000 viviendas (o "unidades habitacionales") que hay en el Perú en este momento (1980), no más del 39o/o o sea 1'560,000 son adecuadas; es decir, hay un déficit de 61o/o de viviendas por tugurización, hacinamiento, falta de agua, luz, o desagüe, o material insalubre de la vivienda (según criterios de requisitos mínimos, específicos y diferentes por áreas y regiones del país). En 1990, para albergar a una población de 23 millones de habitantes, habrá 5'380,000 viviendas. Reducir para ese años el déficit que es ahora 61o/o a sólo 50o/o va a significar levantar 170,000 viviendas adecuadas por año (57,000 para reponer el stock, y 113,000 para incrementarlo hasta 2'690,000 viviendas en 1990). Obsérvese que levantar 1'700,000 en los próximos diez años significa hacer más viviendas adecuadas que todas las que existen en ese estado en este momento en el Perú; a pesar de ello, y aunque el número de peruanos con vivienda adecuada pasaría de casi siete millones en la actualidad a más de once millones en 1990, el número de los marginados con respecto a la vivienda se mantendría estable en cifras absolutas. El avance en la solución del problema de la vivienda se hará más perceptible en la década del 90, cuando el país podrá construir 372,000 viviendas adecuadas por año en promedio (105,000 para reponer el stock, y 267,000 para incrementarlo hasta 5'360,000 viviendas, que será el 75o/o del número total que tendrá el país en el año 2000). Durante la década del 90 la población peruana con vivienda adecuada pasaría de 11 millones a 22 millones, quedando sin embargo siete millones sin haber cubierto todavía entonces esta necesidad esencial. La solución total del problema requerirá más de veinte años, pero exige sobre todo un cambio inmediato de enfoque: No hay posibilidad de lograr estas proyecciones dentro de los simples mecanismos de "mercado", a través de la industria de la construcción tal como ha existido en el pasado; es indispensable que el Sector Público tome un rol mucho más realista y social (financiamiento, tecnología, infrastructura básica, etc.) en el planeamiento urbano y habitacional.

Todo lo anterior explica el sentido y la necesidad de incrementar el consumo global a una tasa superior al 7o/o anual, como veíamos en el

Cuadro Nº II-1. No se trata de ir hacia una "sociedad de consumo", sino de llegar a satisfacer necesidades fundamentales de grupos cada vez más amplios de nuestra población. Ese crecimiento en el consumo no podrá lograrse sin un producto que crezca a una tasa cercana al 8º/o, lo cual requiere, como dijimos, una inversión que se incrementará al 10º/o anual en los próximos veinte años, e importaciones que lo harán al 9.6º/o. Las exportaciones aumentarán al 8.3º/o partiendo del nivel de 1980, y en ellas los productos que en este momento son "no tradicionales" tendrán una proporción cada vez mayor.

Cuadro Nº II-3

Evolución de las Exportaciones (1970-2000)

	Composición Porcentual				Tasas anuales (en º/o) de crecimiento de las magnitudes reales		
	1970	*1980*	*1990*	*2000*	*1970-80*	*1980-90*	*1990-2000*
Tradicionales	92	82	51	32	1.3	3.1	3.4
No-Tradicionales	8	18	49	68	10.6	19.6	11.9
Total	100	100	100	100	2.4	8.2	8.3

En la década del 70 nuestras exportaciones crecieron al 2.4º/o, en dos subperíodos muy diferentes: —5.6º/o de 1970 a 1975, y 11.1º/o de 1975 a 1980 (como aparece en el Cuadro NºII-1). En el futuro las tasas serán más moderadas y uniformes, si adoptamos con talento y energía las políticas correctas frente a las presiones y vicisitudes del mercado internacional. El Perú es un país rico en su mar y en su subsuelo; estos últimos son, sin embargo, recursos no renovables. Dentro de veinte años, nuestros minerales y el petróleo, que hoy son muchos más de la mitad de las exportaciones tradicionales y más del 40º/o del total, habrán duplicado su volumen real absoluto, pero su proporción habrá bajado dentro de los bienes primarios de exportación (con incremento de otro que, aunque primarios,

son renovables), y serán menos de la cuarta parte del total de bienes y servicios exportados. El incremento sostenido y real de 8o/o anual en las exportaciones, necesario para reducir nuestra dependencia del exterior y las crisis crónicas en el frente externo, sólo podrá y deberá ser logrado con productos que hasta ahora eran "no-tradicionales" en el Perú.

2. Evolución del Producto Nacional por Sectores Productivos

¿Podrá la economía peruana en el futuro hacer frente a los requisitos de la demanda interna y externa, esbozados en el numeral anterior, para alcanzar nuestros objetivos de desarrollo? ¿Disponemos de los recursos necesarios? ¿Cuál será la situación del empleo y de la distribución del ingreso?

El Cuadro Nº II-4 presenta la evolución de la oferta interna o producto nacional por sectores productivos. Estas magnitudes deben relacionarse con las del Cuadro Nº II-1. Como en toda proyección de largo plazo, no se trata de previsiones exactas y ciertas, sino de estimaciones cuidadosamente calculadas, que se proyecta alcanzar si se adoptan en el corto y mediano plazo las medidas correctas de política económica.

En los próximos viente años se prevé duplicar la producción de los sectores primarios (con un incremento algo menor en pesca), cuatriplicar el valor agregado del sector gobierno y de los servicios, y multiplicar por siete los de la manufactura y la construcción. Estos incrementos no serán fáciles de alcanzar; para ello hay que superar una serie de obstáculos técnicos y políticos. Pero veamos antes el sentido y el alcance de estas magnitudes en la expansión del producto.

Cuadro Nº II-4

Evolución Histórica y Proyectada del Producto Nacional por Sectores Productivos

	(En miles de millones de soles de 1970)							(Tasas anuales promedio, en o/o)					
	1960	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*	*2000*	*1960-70*	*1970-75*	*1075-80*	*1980-85*	*1985-90*	*1990-2000*
Agropecuario	30	36	40	42	52	64	97	2.0	1.9	1.0	4.4	4.2	4.3
Pesca	3	7	3	4	5	5	6	9.3	-17.0	6.1	5.6	1.2	1.3
Minería	12	20	19	35	44	54	79	5.1	-1.1	13.0	4.7	4.2	3.9
Manufactura	27	57	81	83	142	244	611	7.6	7.1	0.5	11.3	11.4	9.6
Construcción	8	10	19	16	28	44	112	2.6	13.2	-3.0	11.8	9.5	9.6
Gobierno	11	20	24	25	37	52	101	6.0	3.7	0.7	8.2	7.0	6.9
Servicios	47	91	120	130	173	241	484	6.8	7.2	0.2	5.9	6.9	7.2
P. B. I.	*138*	*241*	*314*	*335*	*281*	*704*	*1,490*	*5.7*	*5.5*	*1.3*	*7.5*	*7.9*	*7.8*

Fuente: Véase la del Cuadro Nº II-1.

Para apreciar la verosimilitud de estas tasas de crecimiento de los sectores productivos, es conveniente situarlas en su perspectiva histórica: expansión real pero desequilibrada hasta fines de 1975, luego represión con intención frustrada de reequilibrio 1976-79, y justificar la nueva tendencia proyectada.

Cuadro Nº II-5

Tasas Anuales (en º/o), históricas y proyectadas, de los Sectores Productivos

	(1) *1950-76*	(2) *1960-76*	(3) *1970-76*	(4) *1976-79*	(5) *1976-2000*	(6) *1979-2000*
Agropecuario	2.9	2.1	2.1	–0.2	3.6	4.2
Pesca	6.5	0.9	–11.8	8.0	2.8	2.1
Minería	5.8	3.3	0.8	17.5	5.8	4.2
Manufactura	7.3	7.3	6.8	–1.9	8.6	10.2
Construcción	4.5	5.5	10.4	–6.9	7.9	10.2
Gobierno	4.6	5.0	3.9	0.1	6.1	6.9
Servicios	5.8	6.7	6.4	–1.5	5.6	6.6
P.B.I. Total	*5.4*	*5.5*	*5.0*	*–0.1*	*6.6*	*7.6*
Fuerza Laboral	2.3	2.4	2.8	3.1	3.4	3.4
Productividad	3.1	3.0	2.1	–3.1	3.0	3.9

Las tres primeras columnas del Cuadro Nº II-5 nos dan la evolución que precedió a la crisis: Crecimiento sustancial pero declinante de los sectores primarios, y expansión protegida de los sectores urbano. La fuerza laboral acelera su crecimiento, sobre todo en las ciudades, y la productividad promedio desciende.

La columna 4 sintetiza los años más duros de la crisis, 1976-79: Solamente la pesca y la minería (incluyendo petróleo) tienen altas tasas positivas, y estos sectores emplean a menos del 3º/o de la fuerza laboral. Todos los demás sectores registran tasas nulas o negativas. La productividad se desploma.

Las columnas 5 y 6 proyectan la evolución futura hasta el año 2000, pero arrancando de bases diferentes, desde 1976 y desde 1979 respectivamente. Esta última columna da tasas bastantes elevadas a la industria y a la construcción, pero éstos son los dos sectores que más han declinado con la crisis, y que tienen por lo mismo una mayor y más inmediata elasticidad de expansión. Es interesante comparar la columna 1 (1950-76), con la 5 (1976-2000), es decir, los primeros veintiseis años con los siguientes veinti-

cuatro años de esta segunda mitad del siglo: Las diferencias en las tasas de expansión de los varios sectores no son extraordinarias si comparamos un período con otro; la gran diferencia no se puede leer en el Cuadro Nº II-5, porque está subyacente o implícita. La expansión del producto de 1950 a 1976 se hizo con estos tres graves desequilibrios: Distorsión en los precios relativos (e ingresos correspondientes) entre el agro y la ciudad, déficit crónico en el presupuesto público, y brecha externa al crecer más rápido la demanda que la oferta de divisas (captadas en esos años por nuestros declinantes sectores primarios). Lo que con desequilibrios crónicos, subsidios y deudas se pudo lograr de 1950 a 1976, con mayor razón se podrá alcanzar corrigiendo esos desequilibrios en el futuro.

La explicación, muy resumida, por sectores es la siguiente:

El sector *agropecuario*, que tuvo un lento crecimiento hasta 1975, y tasas negativas hasta 1979, es el que va a recibir mayor atención en el futuro, y el que registrará cambios más significativos en la productividad de su fuerza laboral (como veremos en el numeral siguientes).

El sector *pesquero* ha tenido una evolución errática en el pasado: A la fuerte expansión de los años 50 y 60 (más de 12o/o anual en promedio, durante dos decenios), siguió la crisis ecológica e institucional del sector en la primera mitad de los años 70 (—17o/o anual), y luego una lenta recuperación desde 1976. Para el futuro se prevé una expansión muy moderada y más diversificada, evitando la depredación de nuestros valiosos recursos marinos, y fomentando la fluvial y lacustre.

El sector *minería,* cuya expansión real estuvo casi paralizada de 1960 a 1975, es el que tuvo tasas más altas de 1976 a 1979; el valor agregado del sector era 9o/o del producto nacional en 1960, bajó su proporción a 6o/o en 1975 y es más de 10o/o en la actualidad. Aunque a mediados de la década del 90 su volumen de producción será el doble del de 1980, su proporción con respecto al producto nacional será de menos de 6o/o, con especial cuidado de seguir una política de explotación racional de estos recursos no renovables; una parte creciente de esa producción se aplicará al mercado interno.

El sector *manufacturas* ha tenido en el pasado, y tendrá en el futuro, las tasas más elevadas de crecimiento: 7.3o/o de crecimiento anual de 1950 a 1976, y 8.6o/o de 1976 al año 2000; pero con *dos diferencias fundamentales:* Un uso más pleno y eficiente de su capacidad instalada (actual y futura), y será una industria abierta también al mercado externo. Desde fi-

nes de los años 50 hasta 1975; en la etapa relativamente fácil de substitución de importaciones, la industria creció generosamente protegida de la competencia internacional con tarifas y cuotas, con grandes incentivos a la inversión y poca absorción de mano de obra, orientada a un mercado doméstico cautivo, y con dependencia total de las divisas captadas por los sectores primarios para comprar del exterior las maquinarias e insumos que necesitaba. La crisis hizo retroceder en casi 10o/o el producto industrial en 1977 y 1978. Para el futuro se proyecta una vigorosa y real expansión del sector, apoyada en una creciente apertura hacia los mercados externos que complemente a la demanda interna y permita generar parte de las divisas que el sector y el conjunto de la economía necesitan. Esta vigorosa expansión va a requerir capital de operación, pero no, inicialmente, un esfuerzo considerable de inversión en capital fijo, dado el amplio stock de capital no utilizado que ha tenido la industria peruana desde antes de 1975, y en grado aún mayor en los últimos años. Creciendo al 11.3o/o anual de 1980 a 1985, la producción de éste último año será de 142,000 millones de soles, lo cual significa una expansión promedio anual de sólo 6o/o desde el nivel ya alcanzado en 1976. El valor agregado del sector manufacturero en 1990 será aproximadamente 244,000 millones (en soles de 1970, como se ve en el Cuadro Nº II-4), y 611,000 millones en el año 2000, de los cuales se exportarán el 22o/o y el 29o/o respectivamente. Obsérvese que la producción industrial destinada al mercado interno (que en 1980 es el 90o/o, es decir, 75,000 millones), será 78o/o en 1990 y 71o/o en el 2000, es decir, 190,000 millones en 1990, y 434,000 millones en el 2000, casi seis veces el monto actual. La parte destinada al mercado interno tendrá en los próximos veinte años un incremento real sostenido de 9.2o/o anual, a pesar de, o mejor dicho, gracias a esa agresiva apertura industrial peruana a los mercados externos.

La *construcción,* como la pesca y la minería, pero por razones diferentes, ha tenido una gran variedad en sus tasas de expansión en el pasado; en la construcción las oscilaciones han amplificado los ciclos internos de la economía. Para el futuro se proyecta una expansión muy elevada y sostenida (que duplica la realizada en promedio de 1950 a 1976, y es semejante a la lograda en los breves períodos 1963-66, 1972-75, etc.) para desarrollar la infrastructura energética, de transporte, y de equipamiento rural y urbano que nuestro desarrollo económico y social requieren, estimándose que el sector construcción, de 4.8o/o del producto nacional que

es en 1980, pasará a constituir el 6.3o/o en 1990, y el 7.5o/o en el 2000.

El sector *gobierno* tendrá de 1979 al 2000 una tasa de expansión 50o/o más alta que la registrada de 1950 a 1976, al incrementarse fuertemente los servicios públicos sobre todo en educación y salud; a pesar de ello, y como señal positiva de la reducción en la burocracia innecesaria, por un lado, y de la mayor expansión de los sectores productivos, por otro, la participación del sector gobierno dentro de P.B.I. después de subir hasta 7.7o/o en 1985 descenderá a 7.4o/o en 1990, y 6.8o/o en el año 2000.

El sector *servicios,* que comprende un conjunto muy amplio y heterogéneo de actividades (banca y seguros, transporte, comercio al por mayor y al por menor, hoteles y restaurantes, turismo, trabajadores del hogar, etc.), ha sido el sector cuyo valor agregado ha tenido más alto crecimiento desde la década del 60 (juntamente con el de manufacturas); pero su característica más notable ha sido el crecimiento de su fuerza laboral, con una tasa anual que subió desde 4o/o en los años 50 hasta más de 7o/o en los últimos años de la década del 70, muchos de ellos subempleados; de 1950 a 1976 el valor agregado del sector servicios creció al 5.8o/o anual en promedio, pero este sector sufrió una fuerte caída con la crisis. En las décadas del 80 y del 90 se proyecta que su valor agregado se expanda al 6.7o/o anual, con un incremento sustancial de productividad al eliminarse las formas más agudas de desempleo y subempleo urbanos. Para ver esto, tenemos que pasar al numeral siguiente, que es el más importante de este Apéndice II.

3. Distribución, Productividad e Ingreso de la Fuerza Laboral.

La elevada expansión proyectada del producto en los próximos veinte años requiere *tres condiciones necesarias:*

1ª, que se movilice el elevado volumen de fuerza laboral subempleada y desempleada, con migración no sólo rural-urbana sino "*intra-urbana*", hacia aquellos sectores donde hay mayor posibilidad de expansión productiva.

2ª, que se ponga en operación el cuantioso caudal de capital instalado ocioso que tiene la industria, y que se incremente la futura dotación de capital del país.

3ª, que no haya cuello de botella externo; esto es, superar nuestro rol tradicional de simples exportadores de productos primarios, di-

versificando nuestras exportaciones.

Durante los últimos decenios ninguna de estas tres condiciones se han cumplido. El problema del empleo, y la viabilidad misma de nuestro desarrollo económico, encontraron obstáculos crecientes. En 1975 estalló la crisis, cuando nuestros desequilibrios internos no pudieron ser disimulados por más tiempo, y se añadieron una serie de factores agravantes de carácter político, y presiones económicas de dimensión internacional. Para salir de la crisis, en vez de corregir los desequilibrios que ataban a nuestra oferta posible real, se reprimió la demanda, hundiendo al país en un marasmo de inflación con recesión. Sólo en 1979 se empezó a avanzar en la 3ª condición (de las tres condiciones necesarias para reequilibrar la economía), pero por no haberse cumplido con las dos primeras el efecto en el empleo ha sido todavía insignificante. El Cuadro Nº II-6 nos da la distribución de la fuerza laboral por sectores productivos, desde 1950 hasta 1980, y sus proyecciones estimadas hasta el año 2000.

De 1950 a 1980 la fuerza laboral peruana ha crecido en más de 2'800,000 trabajadores (ocupados o en busca de ocupación), duplicando su volumen de hace treinta años. De este incremento, apenas 325,000 han correspondido al sector agropecuario; su fuerza laboral sólo ha aumentado al 0.5o/o anual, y en proporción a la PEA total ha pasado de 59o/o en 1950 a 35o/o en este momento. Cerca de 2'500,000 trabajadores se han añadido a los otros sectores. 415,000 personas se ha añadido al sector manufacturas, pero el aumento mayor ha ido a los servicios, que en 1950 ocupaban a 520,000 y ahora en 1980 "ocupan" a 2'204,000; es decir, 1'684,000 de incremento, que es 60o/o del incremento total de la fuerza laboral en estos últimos treinta años.

Cuadro Nº II-6

Distribución de la Fuerza Laboral por Sectores Productivos

(en miles de trabajadores)

	1950	*1960*	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*	*2000*
Agropecuario	1,637	1,758	1,831	1,885	1,962	1,978	1992	2,020
Pesca	20	54	84	48	51	64	65	65
Minería	44	68	71	77	109	132	149	190
Manufactura	361	434	612	760	776	1'197	1'695	3'030
Construcción	82	125	160	223	202	349	537	986
Gobierno	118	170	237	288	310	422	525	775
Servicios	520	778	1'194	1'528	2'204	2'623	3'117	4'113
F.L. Total	*2,780*	*3,387*	*4,189*	*4,809*	*5,614*	*6,765*	*8,080*	*11,180*
				(composición porcentual)				
Agropecuario	58.9	51.9	43.7	39.2	34.9	29.2	24.7	18.1
Pesca	0.7	1.6	2.0	1.0	0.9	0.9	0.8	0.6
Minería	1.6	2.0	1.7	1.6	1.9	1.9	1.8	1.7
Manufactura	13.0	13.4	14.6	15.8	13.8	17.5	21.0	27.1
Construcción	2.9	3.7	3.8	4.5	3.6	5.6	6.6	8.8
Gobierno	4.2	4.9	5.7	6.0	5.5	5.8	6.5	6.9
Servicios	18.7	22.5	28.5	31.8	39.2	38.8	38.6	36.8
F.L. Total	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*

Fuente: INP (trabajos preparatorios del Plan de Largo Plazo, basados en datos del Ministerio de Trabajo).

Antes de entrar a tratar de la distribución futura proyectada de la fuerza laboral por sectores (las tres últimas columnas del Cuadro Nº II-6), veamos cuál ha sido la *situación ocupacional* por sectores en el pasado. Siendo difícil su estimación precisa en un momento dado, más difícil es aún establecer comparaciones de largo plazo; pero, superando controversias sobre el sentido exacto de "subempleado", y oscilaciones de carácter coyuntural, hay cuatro hechos permanentes e innegables en la evolución de

la situación ocupacional peruana en los últimos decenios:

1) La fuerza laboral agropecuaria permanece casi constante en su volumen, y en su pobreza, con más de 60°/o de subempleados.

2) La pesca y la minería que con oscilaciones constituyen juntas una parte importante (más del 10°/o) y creciente del producto, han ocupado una proporción pequeña (menos del 3°/o) y decreciente de la fuerza laboral. En estos dos sectores el subempleo es menor: Se da sobre todo en momentos de crisis, y en la pequeña minería.

3) Tres sectores urbanos que han absorbido importantes incrementos de trabajadores son la manufactura, la construcción y el gobierno: 280,000 (sumados esos tres sectores)en cada uno de los dos últimos decenios; pero el aumento en el número de trabajadores plenamente ocupados ha sido sólo la mitad, aproximadamente.

4)El heterogéneo sector servicios ha tenido un crecimiento explosivo en su volumen de trabajadores: Más de 400,000 de aumento en la década del 60, y más de un millón en la década del 70; pero el número de los trabajadores plenamente ocupados en el sector servicios sólo se ha incrementado 360,000 en los últimos veinte años. Los subempleados urbanos en servicios han tenido un aumento de más de 600 °/o en los últimos decenios; eran menos de 150,000 en 1960, y ahora superan el millón de trabajadores.

El Cuadro Nº II-7 muestra los cuatro hechos mencionados, cuya trágica evidencia es contundente, aunque pueda y debe discutirse la precisión exacta de cada una de esas cifras y porcentajes.

Cuadro Nº II-7

Estimaciones* de la Situación Ocupacional de la PEA (o F.L.) por Sectores

	(en miles de trabajadores)				(en composición o/o)		
	Total	*Empleados*	*Subempleados*	*Desempleados*	*Empl.*	*Subempl.*	*Desempl.*
1960							
Agropecuario	1,758	686	1,054	18	39	60	1
Pesca	54	39	12	3	72	22	6
Minería	68	54	11	3	80	16	4
Manufactura	434	299	113	22	69	26	5
Construcción	125	79	38	8	63	30	7
Gobierno	170	145	18	7	85	11	4
Servicios	778	561	144	73	72	19	9
Total	*3,387*	*1,863*	*1,390*	*134*	*55 55*	*41 1*	*4*
1970							
Agropecuario	1,831	688	1,125	18	38	61	1
Pesca	84	71	10	3	85	12	3
Minería	71	48	19	4	68	27	6
Manufactura	612	373	202	37	61	33	6
Construcción	160	91	56	13	57	35	8
Gobierno	237	189	38	10	80	16	4
Servicios	1,194	605	477	112	51	40	9
Total	*4,189*	*2,065*	*1,927*	*197*	*49.3*	*46.0*	*4.7*

(Continuación del cuadro No II-7)
1980

Agropecuario	1,962	698	1,245	19	36	63	1
Pesca	51	42	6	3	83	11	6
Minería	109	92	13	4	84	12	4
Manufactura	776	450	272	54	58	35	7
Construcción	202	97	79	26	48	39	13
Gobierno	310	254	31	25	82	10	8
Servicios	2,204	921	1,043	240	42	47	11
Total	*5,614*	*2,554*	*2,689*	*371*	*45.5*	*47.9*	*6.6*

Fuente: INP, basado en datos reajustados del Ministerio de Trabajo.

*Nota: Debe subrayarse que se trata de "estimaciones" de una situación real pero muy cambiante y compleja. El nivel requerido de ingreso para considerarse "empleado" (que sube a través del tiempo al elevarse el producto per cápita) es diferente en las ciudades y en el campo; la migración, aunque fuese pasar del subempleo rural al subempleo urbano, supuso una elevación en los ingresos y una esperanza en el futuro.

En 1960, con una fuerza laboral de 3'400,000 trabajadores, el Perú tenía 1'400,000 de subempleados, y de ellos un millón estaban en el sector agropecuario. En 1980 con 5'600,000 trabajadores los subempleados son más de 2'600,000 pero de ellos la mayoría están ahora en las ciudades; en el agro su número no ha disminuído, pero ahora hay además masiva y creciente marginalidad urbana. Dentro de veinte años más, en el año 2000, el volumen de la fuerza laboral peruana se habrá duplicado nuevamente (triplicándose casi en las ciudades). La *única vía posible* de solución al problema del empleo en el Perú (que es un problema de productividad y de distribución de ingresos) comprende tres puntos: Atención política y económica al agro, crecimiento acelerado (en producto y también en mano de obra) en la industria y sectores modernos, y reducción proporcional de la mano de obra dedicada a servicios marginales. El Cuadro Nº II-6 proyecta que la manufactura, que ahora ocupa a menos del 14º/o de la fuerza laboral del país, ocupará a más del 27º/o dentro de veinte años; la construcción pasará de menos de 4º/o a casi 9º/o; y los servicios reducirán su participación relativa que es casi de 40º/o a menos de 37º/o, *con esenciales cambios cualitativos* en el tipo de actividad de servicios ofrecidos.

Pero ¿es esta *vía realizable*? ¿Es realizable que la manufactura, que ahora tiene 776,000 trabajadores, añada 2'254,000 en sólo veinte años, de modo que llegue a tener 3'030,000 como aparece en el Cuadro Nº II-6? Hay, entre otros, dos obstáculos técnicos: Requisitos de inversión, y requisitos de divisas. El primero es superable: En este momento la mayor parte de las fábricas y talleres del país están trabajando a un 60º/o de su capacidad instalada y a un solo turno diario; acercarse al 90º/o de utilización de la capacidad inicial e incrementar en un turno el ritmo de trabajo, significaría triplicar el producto y duplicar el empleo. Las proyecciones presentadas en los Cuadros Nº II-4 y II-6 consideran para 1985 no un aumento de 200º/o, sino de 71º/o del producto en manufacturas y de 54º/o en su fuerza laboral; son proyecciones muy moderadas. Recién en 1990, el producto industrial sería 194º/o más elevado que el actual (pero para entonces ya habrá habido también incremento en la inversión y el capital existente), y en ese año el incremento de los trabajadores en manufacturas será de 118º/o con respecto a su volumen actual; con su limitado pero real capital instalado el Perú *no* tiene un cuello de botella insoluble pero el lado ahorro-inversión. El otro obstáculo serio podría ser la disponibilidad de divisas: Un producto industrial que crezca al 10º/o

anual requiere insumos y otros bienes importados, que sólo con exportaciones de bienes primarios no se pueden logar. De allí el sentido y la necesidad de diversificar nuestro comercio exterior (recuérdense los Cuadros Nº II-1 y II-3); el Perú puede hacerlo, y la demanda externa por productos "no tradicionales" es mayor, más variada en sus mercados, y menos cíclica en sus precios, que la de las materias primas.

En la construcción, los trabajadores (que son algo más de 200,000 actualmente) podrán ser más de medio millón en 1990, y cerca de un millón en el 2000, como aparece en el Cuadro Nº ii-6, al ritmo del crecimiento de la inversión pública y privada, para el equipamiento del país en infraestructura productiva, habitacional, etc. La fuerza laboral del sector gobierno se incrementará en 150º/o (añadiendo 466,000 trabajadores en estos veinte años), y la del sector servicios en 82º/o, con un aumento proporcional que es igual al del sector minería, pero que en el caso de los servicios significará un incremento de 1'859,000 trabajadores.

Con estos incrementos previstos por sectores, ¿cuál se prevé que será *la situación ocupacional?* Los niveles de empleo, subempleo y desempleo proyectados para los dos próximos decenios pueden verse en el Cuadro Nº II-8. Con respecto al pasado y en términos porcentuales, las tendencias deteriorantes se revierten en lo que se refiere al subempleo y al desempleo abierto; recuérdese además que el desempleo "oculto" disminuye también fuertemente al incrementarse el número absoluto de la fuerza laboral, en este contexto de más alto nivel de actividad económica e integración social.

Cuadro Nº II-8

Estimación Actual y Proyecciones de la Situación Ocupacional de la PEA (o F.L.) por Sectores

	(en miles de trabajadores)				(en composición o/o)		
	Total	*Empleados*	*Subempleados*	*Desempleados*	*Empl.*	*Subempl.*	*Desempl.*
1980							
Agropecuario	1,962	698	1,245	19	36	63	1
Pesca	51	42	6	3	83	11	6
Minería	109	92	13	4	84	12	4
Manufactura	776	450	272	54	58	35	7
Construcción	202	97	79	26	48	39	13
Gobierno	310	254	31	25	48	39	13
Servicios	2,204	921	1,043	240	42	47	11
Total	*5,614*	*2,554*	*2,689*	*371*	*45.5*	*47.9*	*6.6*
1990							
Agropecuario	1,992	876	1,096	20	44	55	1
Pesca	65	55	6	4	85	9	6
Minería	149	127	15	7	85	10	5
Manufactura	1,695	1,340	253	102	79	15	6
Construcción	537	404	95	38	75	18	7
Gobierno	525	478	16	31	91	3	6
Servicios	3,117	1,510	1,339	268	48	43	9
Total	*8,080*	*4,790*	*2,820*	*470*	*59.3*	*34.9*	*5.8*

Continuación del Cuadro No II-8

2000							
Agropecuario	2,020	1,081	919	20	54	45	1
Pesca	65	57	5	3	87	8	5
Minería	190	165	15	10	87	8	5
Manufactura	3,030	2,576	303	151	85	10	5
Construcción	986	828	99	59	84	10	6
Gobierno	776	729	8	39	94	1	5
Servicios	4,113	2,394	1,491	228	58	36	6
Total	*11,180*	*7,830*	*2,840*	*510*	*70.0*	*25.4*	*4.6*

Fuente: INP (trabajos preparatiorios para el Plan de Largo Plazo). Debe señalarse que con un ingreso real por persona 165o/o más elevado en el año 2000, los subempleados de entonces tendrán también un nivel de vida substancialmente más elevado; además, políticas sociales redistributivas deberán complementar estos ingresos por concepto de trabajo que aparecen en este Cuadro.

Dos sectores permanecerán todavía con problemas dentro de veinte años (aunque en proporción mucho menor, y en vías de solucionarlos): El sector agropecuario incrementa en más de 380,000 el número de sus trabajadores con adecuada productividad e ingresos, al llegar a tener 1'081,000 trabajadores plenamente empleados, y los subempleados disminuyen en más de trescientos mil, pero son todavía 45°/o de su fuerza laboral. El sector servicios incrementa en 1'473,000 su número actual de trabajadores empleados, que llegarían a sumar 2'394,000; pero el de sus subempleados también aumenta en casi 450,000 (aunque constituyendo sólo el 36°/o de la fuerza laboral de ese sector, en vez del 47°/o actual).

Los aspectos positivos de las proyecciones de este Cuadro No. II-8 es que en la presente década del 80 el número de trabajadores peruanos plenamente empleados se incrementa en más de 2'200,000 (lo que significa 88°/o de aumento, un incremento promedio del 6.5°/o anual, que triplica la tasa respectiva lograda en los años 70, y sextuplica la alcanzada en los años 60). En la década del 90, el número de los trabajadores plenamente empleados se incrementa en otros 3'040,000 (al 5°/o anual), llegando a 7'830,000 como se dijo en el texto de esta exposición. Cada nuevo "puesto" de trabajo en la industria ha podido generar 1.5 en los otros sectores (vía incrementos en la demanda efectiva interna y externa, pública y privada), como puede comprobarse en el Cuadro No. II-9.

Cuadro No. II-9

Incrementos Netos en la Fuerza Laboral por Sectores

(en miles de trabajadores)

	Incrementos históricos (1960-1980)		Incrementos Proyectados (1980-2000)	
	En el total de trabajadores	En los trabajadores empleados	En el total de trabajadores	En los trabajadores empleados
Agropecuario	204	12	58	383
Pesca	–3	3	14	15
Minería	41	38	81	73
Manufactura	342	151	2,254	2,126
Construcción	77	18	784	731
Gobierno	140	109	466	475
Servicios	1'426	360	1,909	1,473
Total	**2 2'227**	**691**	**5,566**	**5,276**

Si, por el contrario, no se corrigieran los desequilibrios estructurales económicos (en la utilización del capital y en la balanza externa) que están frenando desde hace decenios nuestro desarrollo, dentro de veinte años la industria en vez de ocupar a 3'030,000 trabajadores **ocuparía sólo a la mitad** (o sea un 14 o 15o/o de la fuerza laboral de entonces), y casi un millón y medio de personas se añadirían a buscar trabajo en los otros sectores. Pero ese desperdicio de capital y esa falta de abertura al exterior implicará un PBI menor (en torno a 55o/o menos en manufacturas, y 45o/o menos en el PBI total), lo que significará que el subempleo urbano en los servicios ya sería también considerable, y que el sector agropecuario no podría recibir (ni vía inversión, ni vía precios) el apoyo que necesita; el país se encontraría en la situación de las proyecciones "pasivas" que se presentó en el texto de la exposición, con una situación ocupacional que sería la siguiente: 5'465,000 trabajadores empleados (52o/o), 4'414,000 subempleados (42o/o), y 631,000 desempleados (6o/o), y a estos últimos habría que añadir un número aún mayor de desempleados ocultos. El Cuadro No. II-10 (que debe compararse con el Cuadro No. II-8), muestra con claridad lo que sería, aproximadamente, la situación ocupacional en caso de seguirse esa alternativa.

Cuadro No. II-10

Situación Ocupacional, con la Antigua Estrategia, al final del período proyectado

	(en miles de trabajadores)				(en composición o/o)		
	Total	**Empleados**	**Subempleados**	**Desempleados**	**Empl.**	**Subempl.**	**Desempl.**
Agropecuario	2,332	851	1,458	23	36	63	1
Pesca	70	53	13	4	76	18	6
Minería	208	181	17	10	87	8	5
Manufactura	1,620	1,180	337	103	73	21	6
Construcción	654	468	136	50	72	21	7
Gobierno	686	590	52	44	86	8	6
Servicios	4,940	2,142	2,401	397	43	49	8
Total	**10,510**	**5,465**	**4,414**	**631**	**52**	**42**	**6**

Fuente: INP, trabajos preparatorios para el Plan de Largo Plazo.

En este momento, 1980, el producto nacional promedio per cápita en S/. 18,840 (en soles constantes de 1980) como vimos en el Cuadro Nº II-1. Siguiendo la Nueva Estrategia que en este estudio se sugiere, en el año 2000 llegaríamos a S/. 50,010; pero si se siguiera la Antigua Estrategia, el producto per cápita dentro de veinte años se situaría en torno a S/. 28,520. Por consiguiente, los niveles reales de ingreso de los "empleados" que aparecen en el Cuadro Nº II-10 serían bastante menores, y los del subempleo, correspondiente, inferiores aún.

La Antigua Estrategia insistiría en inversiones (privadas extranjeras directas, o públicas con inicial endeudamiento externo) en minería, para captar divisas y apoyar una tasa de crecimiento global del PBI de 4.6%o anual de 1980 al 2000, pero con poca absorción de mano de obra, un sector agropecuario cada vez más atrasado (con más de 1'400,000 de subempleados y unos sectores urbanos que tendrán casi tres millones de subempleados más. La industria mantendría sus sesgos tradicionales.

Quienes planifiquen el plazo de la economía peruana y no prevean su sector manufacturas que absorba más del 25%o de la fuerza laboral, tienen que explicar en qué sector(es) productivo(s) estarán esos trabajadores, y cuál será su nivel de productividad y de ingresos.

El Cuadro Nº II-11 presenta la productividad laboral promedio, total y por sectores, históricas (1950-1980) y previstas (1980-2000) según las nuevas proyecciones de este estudio. Es impresionante verificar la pobreza relativa del agro, y el descenso experimentado entre 1975 y 1980 en todos los sectores urbanos, excepto pesca y minería. Según la Nueva Estrategia se prevé que los mayores incrementos relativos *por trabajador* serán en el sector agropecuario; pero a pesar de eso, su nivel absoluto será todavía bajo en estos dos decenios, requiriendo medidas adicionales redistributivas, que la planificación nacional podrá realizar con el excedente de los otros sectores. En el área urbana el volumen de bienes y servicios producidos se incrementa al aumentarse el número de trabajadores en los sectores más dinámicos, pero hay, además, importantes incrementos en productividad por trabajador, inclusive en construcción y servicios, que se afirman en el decenio siguiente.

Cuadro Nº II-11

Productividad Laboral Promedio, por Sectores Productivos

	En miles de soles de 1970								Tasas (o/o) de variación promedio anual		
	1950	*1960*	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*	*2000*	*1950-75*	*1975-80*	*1980-2000*
Agropecuario	14	17	20	21	22	27	32	48	1.6	0.9	4.0
Pesca	19	50	79	54	69	74	79	95	4.3	5.0	1.6
Minería	111	179	282	247	321	333	362	416	3.3	5.4	1.3
Manufactura	42	63	93	107	107	119	144	202	3.8	0.0	3.2
Construcción	40	62	63	83	79	80	82	114	3.0	–1.0	1.9
Gobierno	66	66	84	83	81	88	99	130	0.9	–0.5	2.4
Servicios	53	60	76	84	59	66	77	118	1.9	–6.8	3.5
F.L. Total	*29*	*41*	*58*	*65*	*60*	*71*	*87*	*133*	*3.3*	*–1.6*	*4.1*

Fuente: INP (trabajos preparatorios del Plan de Largo Plazo); calculado a partir de los Cuadros Nº II-4, y II-6.

Lograr una productividad elevada y creciente es *necesario,* pero *no es suficiente.* ¿Cuál será el nivel de ingresos de los trabajadores? O dicho de otra manera, ¿cuál será la distribución funcional del ingreso entre el capital y el trabajo? Aceptando como una condición histórica concreta el sistema capitalista, hay todavía un amplio margen de acción por parte de las organizaciones laborales y por parte del Estado, en busca de eficiencia y de equidad en la creación y distribución del ingreso. Las proyecciones de este estudio prevén que el 50o/o más pobre de la población (que son los que sufren el subempleo actual) incrementarán su ingreso real per cápita al 6.6o/o anual durante la década del 80, y al 6.8o/o en la década del 90, en tanto que el 20o/o más rico de la población incrementarán su ingreso al 4.0o/o y al 4.2o/o en los próximos dos decenios. Esto permitirá al 50o/o más pobre del país casi *cuatriplicar* su ingreso real en estos veinte años, mientras que el 20o/o más rico duplicaría el suyo. Dentro de lo realizable, y cuando hay un elevado volumen de desempleo y subempleo, humano y de capital fijo, no hay política redistributiva más eficaz que una real y justa promoción del empleo. La distancia de nivel de ingresos entre el 20o/o más rico y el 20o/o más pobre, que es en este momento de 25 a 1, se acortará a una relación de 13 a 1 en el año 2000.

La distribución del ingreso tiene otra dimensión, además de la funcional (capital-trabajo), y de la personal (por tramos o niveles per cápita), y es la distribución espacial, entre las diversas zonas o regiones del país. La Nueva Estrategia parece conducir a acentuar las diferencias entre las ciudades y el campo, acentuando concretamente la macrocefalía de Lima.

Es conveniente, del punto de vista económico inclusive, para no hablar del punto de vista social y político, un desarrollo armónico del país; pero no debemos caer en generalizaciónes ideales. La diferencia promedio de ingresos entre el área urbana y rural es de 5 a 1, pero al interior de cada una de estas áreas hay diferencias de 10 a 1 (como han mostrado los trabajos de Webb, Figueroa, y Amat y León); lo que importa es atacar la extrema pobreza, que en el agro va unida a una abundancia relativa de mano de obra para la escasez de recursos disponibles, y en el área urbana a un crecimiento desordenado y masivo de servicios y actividades marginales. En las ciudades, y sobre todo en Lima, hay una capacidad industrial instalada que no puede seguir permaneciendo ociosa; en el mediano y largo plazo la inversión futura se aplicará en aquellas zonas y líneas de producción para las que el país tiene ventajas comparativas más favorables; y la Nueva Estrate-

gia insiste en que ya a partir del corto plazo la reactivación de los sectores urbanos permitirá empezar a devolver al campo (a través de una creciente demanda interna, y de infrastructura y servicios sociales canalizados por el Estado) lo que las ciudades tomaron del campo en los decenios pasados con la Antigua Estragegia. El área rural no son los kilómetros cuadrados del territorio, sino los pobladores que la habitan; las perspectivas que hemos presentado en este estudio muestran que los trabajadores que tendrán un mayor aumento relativo en su productividad e ingresos son precísamente los del sector agropecuario. Piezas indispensables de esta nueva política será la movilidad laboral rural-urbana *e intra-urbana* mencionadas, la ampliación (en extensión y en "calidad") de la frontera agrícola, y el uso pleno de los recursos de capital urbano.

El *rol del Estado* será decisivo en la conducción de esta Nueva Estrategia, en el frente externo e interno. El Perú necesita mantener una posición realista y firme frente a los intereses económicos y políticos externos (corporaciones transacionales, integración regional andina, etc.). Al interior del país, el sector público en el pasado abrumó de controles inútiles y al mismo tiempo concedió privilegios injustificados a los empresario: Ni una cosa ni la otra contribuyeron al desarrollo del país; y con respecto a los trabajadores la acción estatal se redujo a tramitar las demandas sindicales, con descuido real del 85o/o de la fuerza laboral que no tiene efectivo poder de negociación. Para hacer frente a los grupos oligopólicos el Estado debe tener muy en cuenta la situación del mercado, y actuar en él, que es algo muy diferente de "dejar hacer"; para ello necesitará respaldo político y una base económica presupuestal. Las proyecciones de este estudio prevén un presupuesto público que más que duplica el de la alternativa "pasiva", al constituir un porcentaje más elevado de un producto nacional que es 45o/o más alto.

Las dificultades políticas para hacer efectiva la real potencialidad del país son considerables. Pero si ellas se superan, la vía de nuestro desarrollo avanzará ciertamente por las líneas que en estas "Perspectivas Futuras del Empleo en el Perú" se han trazado.

EMPLEO: MERCADO DE TRABAJO Y NIVELES DE EMPLEO

Narda Henríquez Ayin

INTRODUCCION

El problema de empleo se plantea como la situación referida a la imposibilidad de tener una ocupación remunerada o de tener ocupación con una remuneración adecuada. Tal situación es en una economía capitalista la condición de subsistencia, por cuanto las esferas de producción y consumo aparecen separadas de modo tajante.

Así la condición de subsistir no está adscrita a una función o rol ni depende de los estipulado por quien otorga una ración de comida sino que parece estar establecido por un ente abstracto que es la oferta y la demanda de mano de obra, el mercado así "despersonificado" cobra una dimensión de omnipotencia.

En este orden de cosas la fuerza de trabajo y las condiciones de su reproducción como fuerza viva de producción están subordinadas a la esfera de la producción de bienes y su realización. La dinámica de generación y apropiación de plusvalía determina en la organización actual de la sociedad, cuántas oportunidades de trabajo remunerado existen.

Es por esto que nos es preciso comprender la dinámica de la actividad productiva, la circulación de productos, y no es casual que lo que ocurra en el empleo sea como muchos lo constatan el resultado de lo primero. Esta dinámica ocurre de manera más nítida en el sector moderno de la economía no así en lo que podría denominarse sector tradicional (donde predominan formas comunales de organización y la familia cumple un papel importante aún en la producción y el consumo) pero se va imponiendo en el conjunto de la sociedad. El estudio y comprensión del problema del empleo requiere un seguimiento de la evolución de la economía peruana en

las últimas décadas y de las fuerzas sociales que emergen en este período, así como de los procesos políticos.

Por otro lado, el curso que sigue la economía no está exento de "intencionalidad" otorgada por los agentes económicos y/o el Estado. De algún modo los regímenes gubernamentales hacen explícitos sus objetivos respecto al empleo por lo menos a nivel de la formulación de planes o programas, aunque, no siempre los realicen. Podría decirse que en el período de Velasco la intencionalidad de generar más ocupación va acompañada de algunas reformas cuyos resultados en el curso de este seminario se discutirán.

Aquí se hará el planteamiento del problema desde nuestra perspectiva presentando las tendencias y analizando algunas de sus causas.

I. EL MERCADO DE TRABAJO Y EL PROBLEMA DEL EMPLEO

La discusión sobre el problema del empleo se ha planteado en dos terrenos aparentemente sin vinculación. En primer lugar desde aquella perspectiva que trata los aspectos vinculados con la utilización de los recursos humanos y la generación de puestos de trabajo relievando el carácter del trabajo como factor de producción. Una segunda, que se sustenta en el señalamiento de la posición social en relación a la ocupación tomada en algún momento como la posibilidad de ascenso social vía la ocupación y desde otras perspectiva como un indicador de la posición en las relaciones de producción. Lo primero ha sido dejado como campo de discusión restringido a quienes detentan la gestión de la economía y administran el poder en tanto que lo segundo ha sido preocupación individual o colectiva de fuerzas sociales emergentes.

En este trabajo analizaremos la relación entre estas perspectivas y cómo se evidencia en el transcurso de los procesos políticos esa relación haciéndose elemento de conciencia. Llegándose a plantear hoy como tema central en el debate político.

1. A menudo se ha dicho sobre el Perú, como sobre otras sociedades dependientes, que la expansión del capitalismo se hace vía la extensión del mercado interno, es decir por la ampliación de la circulación de productos aún cuando éstos sean manufacturados en el exterior. En este caso nos interesa resaltar otro aspecto del funcionamiento de la economía peruana cual es la dinámica del mercado de trabajo es decir la venta de la fuerza de

trabajo. Así como se compra y se vende productos se compra y se vende trabajo, cierto es que existen áreas de relaciones tradicionales no capitalistas con dinámica propias, esto no quiere decir que se trate de dos sectores que existen por separado sino que existen mecanismos directos o indirectos de subordinación del trabajo al capital paradójicamente el capitalismo ha ido imponiendo su lógica de funcionamiento a *pesar de o también en base a* otras áreas tradicionales.

2. De esta manera encontramos que una buena parte de los trabajadores venden parcial o periódicamente su fuerza de trabajo aún aquellos cuya unidad de producción sigue siendo la familia o la comunidad. Respecto al trabajo familiar no remunerado tiende a disminuir aunque sigue siendo significativo en el agro (10o/o).

Hablamos nosotros entonces de un amplio sector de semi-proletariado urbano y rural, a la vez que una cada vez mayor penetración de productos manufacturados en la vida de las familias campesinas que requieren crecientemente de ingresos monetarios.

En el gráfico (ver gráfico No 1) que presentamos se ilustra la importancia de los trabajadores dependientes o asalariados, las cifras censales señalan que alrededor de 46o/o son trabajadores asalariados. Respecto a la cifra de trabajadores independientes hay que tomarla con precaución pues una parte de ellos recibirá jornales o salarios estacionalmente o como complemento de otras actividades que pueden ser su actividad principal.

3. Aún quienes trabajan bajo formas tradicionales están participando de un circuito de producción que no se restringe al ámbito de la unidad de producción —sea esta empresa o familia— sino que puede estar formando parte de un circuito de producción a nivel internacional, me refiero por ejemplo a la producción lanera de Puno destinada a la producción textil para el mercado externo. Y esto no se cricunscribe al momento actual sino que se puede observar desde las primeras décadas del presente siglo en las economías de enclave donde la situación de la mano de obra dependía de las condiciones de intercambio de los productos para la exportación. Sea vía el producto de exportación sea vía la utilización de la mano de obra por el capital transnacional en el país, la suerte de un importante sector de mano de obra no depende de las posibilidades de acumulación nacional sino de su realización a nivel mundial. La división internacional del trabajo somete indistintamente al pequeño productor agrícola así como a la ama de casa que trabaja por horas en su domicilio.

La inmigración y emigración de mano de obra no ha sido considerada importante en el Perú pero el flujo de mano de obra entre países vecinos se ha ido intensificando y hoy el mercado de trabajo del cual hablamos cobra dimensiones continentales.

4. En estas condiciones cada vez más complejas y que sobrepasan la capacidad de los capitales individuales se va acrecentando el papel del Estado en la economía. Este papel le es reconocido por unos y cuestionado por otros, pero en cualquier caso el Estado es el recurso de socorro en cualquier situación de emergencia, cuello de botella o conflicto social.

La discusión antre los cientistas sociales sobre la "dualidad" de nuestro país, sobre la heterogeneidad estructural entre los economistas aluden al desarrollo capitalista desigual.

Las características de la fuerza de trabajo en el país se pueden sintetizar en:

- La utilización temprana de la fuerza de trabajo para una producción destinada al mercado mundial.
- Transformación lenta de fuerza laboral bajo formas tradicionales de producción (de dependencia personal o familiar o comunal) a formas "asalariadas".
- Incremento del sector considerado "de refugio" o (actividades de servicios personales, o pequeños comerciantes) pero no como forma transitoria sino permanente.
- Tendencia a la "monetarización" de aquellos sectores de familias campesinas que mantienen formas de autoconsumo de alimentos como ingreso complementario, en muchos casos compartiendo una doble ocupación, comunero y obrero por ejemplo.

Es sobre esta base que el mercado de trabajo se expande según modalidades particulares en la generación de puestos de trabajo y en la forma de su utilización en los distintos sectores de la economía. Diversos autores hemos diferenciado sectores de la economía peruana, la más generalizada tiene como criterio la actividad productiva, en otros trabajos encontrados una clasificación que distingue al sector moderno capitalista[1] y a los quepodrían

1 INP. "El problema del empleo y los desequilibrios de la economía peruana". Documento para discusión. Lima, Octubre 1977.

denominarse una aproximación al sector informal urbano. Nosotros no intentaremos una clasificación, queremos más bien destacar las particularidades en el mercado de trabajo que dependen de:

- El sector empresarial al que está subordinado la fuerza de trabajo.
- El mercado (nacional o extranjero) al que se destine los productos elaborados.
- La dinámica de la actividad estatal.
- La persistencia de formas tradicionales de trabajo.

Todo ello subordinado a lo que es dominante que es la dinámica del sector moderno capitalista (nacional o extranjero). Es así que si bien es necesario distinguir mercados particulares de trabajo también hace falta comprender que forma parte de un circuito global de acumulación que el Estado refleja o reformula una estrategia de desarrollo y cómo se ha ido expandiendo el mercado de trabajo.

Veamos la distribución de la fuerza de trabajo por sectores empresariales y su concentración en establecimientos de menos de 5 trabajadores. (Cuadro Nº 1 y Nº 2). Se puede apreciar que el 46º/o trabaja en el sector privado y 9º/o en el sector estatal. A nivel nacional, la fuerza laboral en establecimientos industriales de menos de 5 trabajadores es 62º/o del total de la población ocupacional. Además de la importancia del sector no fabril en la fuerza laboral cabe destacar que una parte significativa de la población trabajadora labora en establecimientos no registrados o en forma independiente. A continuación observamos cifras para Lima que ilustran este hecho:

CUADRO Nº 1

PERU 1975 – FUERZA LABORAL SEGUN SECTOR EMPRESARIAL

SECTOR EMPRESARIAL	Nº	o/o
Gobierno e Instituciones del Estado	303	6.3
Empresas Públicas	132	2.7
Empresas Privadas	2,210	45.9
Independientes	2,173	45.1
TOTAL:	4,818	100.0

FUENTE: Elaboración del INP-APS en base a datos del MEF, Ministerio de Trabajo, INE.

CUADRO Nº 2

PERU: ESTRUCTURA DEL EMPLEO EN LA INDUSTRIA, 1973

		TOTAL EMPRESAS 7,634		200 MAYORES EMPRESAS	10 MAYORES EMPRESAS
	FABRIL	V.B.P.:	182,630	(o/o Acumulativo)	
INDUSTRIA MANUFACTURERA	V. B.P.: 83o/o		100	62	22
	Empleo: 38o/o	Empleo:	241,731		
			100	33	6
V.B.P.: 217,602 (Millones de soles)					
	NO FABRIL	V.B.P.:	34,972		
EMPLEO: 628,900	V.B.P.: 27o/o	Empleo:	387,169		
	Empleo:62o/o				

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INP-OIP.

CUADRO Nº 3

DISTRIBUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO, LIMA 1978

	Sector	Trabajadores
1.	En establecimientos registrados.[a]	29.0
2.	Estatales	12.1
3.	Otros (establecimientos no registrados o independientes)	58.9
4.	Total:	100.0

a Estimados a partir de datos estimados en el Miniesterio de Trabajo.

II. EL EMPLEO: PUESTOS DE TRABAJO Y CONDICIONES DE TRABAJO

1. La situación ocupacional ha seguido de cerca la evolución del ritmo de crecimiento económico, en este sentido observar dicha evolución en los períodos de expansión o contradicción nos permitirá ilustrar también la ampliación en la generación de puestos de trabajo o la reducción. Sin embargo, no siempre se generará más puestos de trabajo con mayor incremento de la producción ya que puede invertirse en tecnología y reemplazar mano de obra o simplemente el capital puede drenar hacia afuera.

A partir de la década del 50 son tres los períodos de contracción como se ilustran en el cuadro a continuación, si tuviéramos información ocupacional probablemente se manifestaría también contradicción en la ocupación así como en el salario. Los primeros dos períodos han sido superados en lapsos cortos, en cambio la situación actual abre un período cuyo cierre no alcanzamos a vislumbrar.

CUADRO No. 4

PERU: INDICE DE PRODUCTO REAL PER CAPITA, 1950–1974

(1950 = 100)

Años	Indice	Años	Indice	Años	Indice
1950	100	1960	131	1970	164
1951	108	1961	138	1971	170
1952	110	1962	146	1972	175
1953	110	1963	147	1973	180
1954	118	1964	153	1974	187
1955	121	1965	155	1975	187
1956	124	1966	159	1976	187
1957	122	1967	157	1977	180
1958	123	1968	153	1978	171
1959	124	1969	155		

FUENTE: 1950-1974, Banco Central, Cuentas Nacionales 1975-1978, Banco Central, Memorias.

En: Figueroa, Adolfo, "Crecimiento, Empleo y Distribución de Ingresos en el Perú", AMIDEP, Junio 1979.

Este fenómeno no afecta por igual a los sectores de la economía ni a los grupos sociales, así básicamente diríamos que cualquier período de contracción anterior habría afectado principalmente al medio urbano y sólo en este último período a centros urbanos menores y a zonas rurales.

Otro aspecto central en la evolución de la ocupación son los dispositivos del estado, de protección o estímulo a la inversión, mecanismos de regulación del excedente o de ampliación del aparato estatal, sea destinadas directamente a la generación de puestos de trabajo o indirectamente a los ingresos (ej. vía política de precios).

En la medida en que hemos señalado insuficiencias propias del modelo de crecimiento y una limitada absorción en PEA en industria (16o/o en 1977) sectores como comercio y servicios han logrado importancia (12 y 24o/o respectivamente). Cabe resaltar que el sector construcción a pesar de sólo absorver el 4o/o de la fuerza laboral por su condición de actividad periódica es un sector clave en la fluctuación de los niveles de empleo.

2. ¿En qué se sintetiza el problema del empleo? Este problema tiene dos claras manifestaciones: la desocupación y la ocupación inadecuada sea por ingresos o por tiempo de trabajo.

A menudo se ha dicho que el problema ocupacional del país no es el desempleo sino el subempleo, esta afirmación se basa en el hecho de que en países como el nuestro donde no existe una suficiente cobertura asistencialista por parte del Estado ni seguro de desempleo alguno, una familia no puede carecer de ingresos. Un desocupado tiene que trabajar en cualquier cosa, así surgen aquellos trabajadores que están permanentemente trabajando en lo "que se presente" o "cachueleando".

Aludir a la magnitud e importancia del subempleo señala el problema estructural de la particularidad de nuestra sociedad donde una parte significativa (52o/o en 1978) de la población gana por debajo de lo necesario.

El concepto está referido entonces a la posibilidad de obtener trabajo remunerado y en el caso del subempleo a la de tener ocupación por encima de lo que se considera un mínimo adecuado de horas de trabajo o un mínimo legalmente establecido.

En el período del régimen de Velasco el concepto de empleo usado en los planteamientos oficiales incorporó los aspectos de condiciones de trabajo y gestión. Aún cuando discutamos si la política de empleo realmente se implementó, dicha definición se usó continuamente en los medios gubernamentales y ahora parece desechada. Consideramos que las condiciones de trabajo tienen que ser tomadas en cuenta pero asimismo creemos que en el análisis de la situación ocupacional tienen que considerarse las condiciones de vida, de las familias, es decir: la relación entre el salario y la capacidad adquisitiva de las familias. Estas consideraciones las planteamos aunque no tendremos ocasión de tratarlas "in extenso".

Coincidimos en señalar la importancia del problema del subempleo que alude principalmente a un ingreso insuficiente en el campo y en la ciudad pero creemos que dada la expansión del capitalismo en el país el problema del desempleo es creciente e importante y que los niveles de desempleo y subempleo alcanzados hoy no se modificarán sustantivamente salvo medidas drásticas.

3. Desempleo y cesantía

Se considera desempleadas a las personas que buscan trabajo por

CUADRO No.5

EVOLUCION DE LAS TASAS DE DESEMPLEO Y SUBEMPLEO

PERU: 1969–1979

(o/o)

Años	DESEMPLEO		SUB–EMPLEO	
	Economía	Sector Agropecuario	Economía	Sector Agropecuario
1969	5.9	0.3	46.1	66.6
1970	4.7	0.3	45.9	64.3
1971	4.4	0.3	44.4	63.6
1972	4.2	0.3	41.2	67.0
1973	4.2	0.3	41.3	65.4
1974	4.0	0.3	41.8	65.4
1975	4.9	0.3	42.4	68.2
1976	5.2	0.3	44.3	61.8
1977	5.8	0.3	48.1	62.1
1978	6.5	0.3	52.0	65.4
1979a	7.2			

FUENTE: Ministerio de Trabajo – Dirección General de Empleo. en: Actualidad Económica No. 17, Lima 1979 en base a base a datos del Ministerio de Trabajo.

primera vez o que habiéndolo tenido lo perdieron. Los índices de desempleo de que disponemos provenientes principalmente de las encuestas y ocasionalmente de los censos de población nos ilustran la magnitud del problema y sus características.

Los indicadores de desempleo para el país varían entre 6o/o y 7o/o en el período 1969–1979, esto quiere decir que de cada 100 trabajadores 7 estarán sin trabajo y buscándolo *efectivamente* durante la semana en que se le encuestó, esto en términos de volumen significa 400 mil personas 2.

2 Las definiciones usadas en la medición del desempleo se encuentran en el Anexo Metodológico del *Informe Ocupacional* 1971.

Hay dos aspectos que habitualmente se han señalado como elementos explicativos del desempleo:

a) El crecimiento continuo de la población con una estructura por edades joven, genera una presión por ingresar a la actividad económica que sólo puede modificar en el largo plazo y que tiende a modificarse en la medida en que se expanden las oportunidades educativas, así la población en edad de trabajar ingresante a la PEA habría sido mayor en las décadas del 30 y del 40 de lo que es en las últimas décadas puesto que una buena parte irá a estudiar o a estudiar y trabajar.

Considerando sólo el incremento por año de la población en edad de trabajar (15–64 años) sería alrededor de 180 mil personas. No estamos aquí incluyendo el trabajo de menores de 14 años que es importante para las zonas rurales del país —la mitad de los menores que trabajan lo hacen en el agro. El componente aspirante a trabajar estaría explicado básicamente por la población que ingresa a lo que se considera en edad de trabajar (14–64 años) que busca por primera vez trabajo o aquellas personas que estando en edad de trabajar se deciden a hacerlo (en la mayoría de los casos mujeres). Este ha sido el principal componente de la desocupación con excepción de los últimos años. En el caso de ciudades como Lima la presión por trabajo se incrementa con la migración ...

b) Por otro lado, el rasgo permanente de la economía de un país que requiere poder competir para obtener ganancias marca una tendencia característica de sustitución de la mano de obra por maquinaria, es un rasgo permanente que ha afectado distintas ramas de la actividad económica, en determinado momento era principalmente el ámbito de la industria textil hoy invade aún el campo de los servicios introduciendo elementos como la computación. Este fenómeno va de la mano con la vida moderna y es un rasgo tan característico de nuestras sociedades como a la vez contrastante. Es por ello que en una misma actividad económica encontraremos diversidad en términos de productividad mucho mayor que en los países desarrollados penetrados de manera más homogénea por la tecnología moderna, así conviven las formas más sofisticadas y modernas de producción con las más tradicionales. Esto se ilustra con la variación de índices de producto per cápita en la industria y en el país.

Asimismo, la variación en costos de generación de un puesto de trabajo es muy grande, desde 529 mil soles (construcción de viviendas) hasta

más de cuatro millones (oleoducto) según cálculos estimados[3].

Además de los factores señalados consideramos que en distintos períodos de la evolución económica el desempleo requiere de una explicación específica, así tomando el caso de la desocupación en Lima Metropolitana y utilizando los censos para nuestra análisis diríamos que:

a) En el período del 30 la desocupación se debía fundamentalmente a las variaciones en los precios mundiales de nuestros productos de exportación. La información del censo realizado en esa fecha en Lima arroja 32 mil desocupados, a éstos habría que agregar los desocupados en las haciendas azucareras y en las zonas mineras. Según la información censal 9o/o de la PEA en Lima estaba desocupada.

b) En el período del 30 al 60 la desocupación parece haber afectado principalmente a Lima, de dichos períodos no se tiene información precisa pero es probable que en la década del 60 la desocupación haya fluctuado entre 5 y 6o/o.

c) La desocupación a partir de 1977 que registra los niveles más altos de nuestra historia afecta no sólo a Lima sino a las principales ciudades del país y a muchos centros poblados intermedios. En Lima el desempleo total en 1978 se calcula en 14o/o.

Es en el período 1977–79 en que con mayor intensidad se han producido despidos, renuncias y ceses, tanto en el sector privado como en el sector público donde hubo una fuerte reducción del gasto público (30 mil plazas según información oficial).

En este período las disposiciones económicas se inscriben en un proceso político que sanciona medidas que atentan contra la estabilidad laboral.

---

3 Datos de un estudio del Ministerio de Vivienda y Construcción, OJP (Recuersos Humanos 1977).

CUADRO No. 6

LIMA.– EVOLUCION DE LA DESOCUPACION SEGUN LOS CENSOS

	1930 a	1961	1972
P.E.A.	338,294	680,122	1'077,335
Pob. ocupada	306,479	644,773	980,148
Pob. desocupada	31,815 *	35,349	97,187
o/o de desocupación	9.4	5.1	9.0

* Desocupados comprende sólo hombres de 14 a 69 años de edad.
a Provincia de Lima
FUENTES: Censales.

CUADRO Nº 7

LIMA METROPOLITANA: DESEMPLEO OCULTO, GLOBAL Y TOTAL 1976-78

Años	Desempleo Oculto	Desempleo Global	Desempleo Total
1976 (Dic.)	3.8	6.5	10.0
1977 (Marzo)	5.3	8.2	13.0
1978 (Julio)	6.6	8.0	14.0

FUENTE: Ministerio de Trabajo – D.G.E., Encuesta de Hogares.

Entre los componentes del desempleo (aspirantes a trabajar y cesantes), consideramos que en este período el principal es el incremento de la cesantía que según nuestros estimados habría pasado de representar el 27o/o en 1973 a 40o/o en 1977 a la mitad en 1979 –ver gráfico adjunto–.

4. El subempleo y el problema de la pobreza

Los indicadores de subempleo de que disponemos se estiman a base

de dos criterios: por ingresos y por horas trabajadas. En éstos el componente más significativo es el subempleo por ingresos que representa más del 80o/o del total de subempleados. La evolución de índices de subempleo en el país va del 46o/o al 52 o/o del total de los trabajadores en la última década, es decir que más de la mitad no perciben ingresos adecuados tomando como referencia el salario mínimo legalmente establecido.

A diferencia del desempleo, el subempleo sí es característico de las actividades agrícolas, en realidad existe un problema de medición detrás del análisis de subempleo agrícola que se refiere a cómo se calculan los ingresos en el campo. Pero el problema central en el análisis de la evolución ocupacional en el campo es que no podemos entender la evolución de la ocupación en el agro con categorías propias de una lógica de funcionamiento moderno solamente. En el campo las familias crecientemente dependen de ingresos monetarios sea vía del trabajo parcial o periódico, sea vía la venta de sus productos, pero la ocupación está más ligada a las formas tradicionales de organización, variaciones en el clima, lluvias, sequías, período de cosechas, etc., de modo que la comprensión adecuada de esta situación requiere un tratamiento específico.

CUADRO No. 8

PERU 1979: COMPONENTES DEL DESEMPLEO

Desempleo Abierto 400 mil	Aquellas que por primera vez buscan trabajos y aquellas que teniendo trabajo lo perdieron pero que están buscando efectivamente el ser entrevistados en un período preciso.	— Aspirantes (200 mil) — Cesantes (despidos, renuncias, etc. (200 mil)	Algunos de los componentes: — Ceses y renuncias 1977-79 Administración Pública: Renuncias: 30 mil plazas Despidos: ? Obreros de la industria: 5 mil (despedidos, paros 1977) Maestros: 7 mil (1979) Mineros despedidos: ? — Ceses y renuncias años anteriores.
Desempleo Oculto	Aquellos que buscaron trabajo sin poder establecer un período preciso. O quienes trabajan pero no lo buscan activamente. Se considera población no activa.	Componentes: Gran parte de jóvenes, mujeres y retirados	

Sin embargo, la condición de subempleados en el campo como en la ciudad alude a la inadecuada satisfacción de sus necesidades básicas la pobreza, se reproduce, se desplaza entre el campo a la ciudad y se acrecienta.

El subempleo es un mal crónico de la sociedad inherente a la estructura de producción y dominación. Indudablemente esta situación se ha agudizado durante los últimos años lo que nos obliga a examinar la evolución de la capacidad adquisitiva y del nivel de vida. Según un estudio realizado[4] habría un 49.5°/o de familias en el país entre los años 1971 y 1972 que no satisfacen sus necesidades básicas.

Según las cifras elaboradas por Actualidad Económica (No. 10, 1978) el ingreso nominal representa en 1978 el 45°/o de la canasta familiar.

	1973		1978	
	Soles	°/o	Soles	°/o
Costo de la "canasta familiar" del estrato bajo de Lima	4,621	100	29,316	100
Ingreso Nominal	5,151	111	13,286	45

Entendemos que si en coyunturas específicas pueden tomarse medidas respecto al incremento de la desocupación, la erradicación del subempleo es más compleja y tendría que trastocar la actual organización de la economía. El subempleo desde 1969 se ha mantenido superior al 40°/o de la PEA en el país, esto afecta más fuertemente al sector agrícola, comercio y servicios.

En buena parte el costo de reproducción de la Fuerza de Trabajo es decir los medios de subsistencia requeridos por las familias no son ni cubiertos por el salario ni compensados por la acción del Estado y es un recurso tradicional que la unidad familiar contribuya a abaratar estos costos con el trabajo de la mujer, niños y ancianos, así la mano de obra se sigue ofertando en el mercado. Estas características no son propias sola-

4 PREALC, Perú: Estrategia de Desarrollo y Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas. OIT, Mayo 1978.

mente del Perú, también otros países constituyen un resorvorio de mano de obra barata al punto que han ocurrido modelos de crecimiento económico a base de inversión de capitales extranjeros con uso intensivo de la mano de obra barata.

El subempleo es un mal crónico de la sociedad inherente a la estructura de producción y de dominación. El subempleo se ha agudizado sobretodo por el alza del costo de vida en los últimos años.

5. Generación de Puestos de Trabajo

Examinar cómo se generan los puestos de trabajo nos obliga a considerar las especialidades de lo que podría llamarse "sectores de la economía" o "sectores de mercado de trabajo", si bien priman las leyes del sector moderno capitalista de la economía sin embargo hay dinámicas particulares en la generación de puestos de trabajo.

Como hemos señalado anteriormente se puede distinguir el sector estatal, el sector privado moderno, el sector de pequeño comercio o servicios y el sector tradicional ligado a la explotación agrícola. Evaluar el impacto de cada sector en la generación de puestos de trabajo es difícil, nuevamente estaremos refiriéndonos al sector moderno (privado o estatal)*. Trataremos de hacer un cálculo de cómo se han planteado los objetivos de ocupación en los planes y cuál es el nivel logrado de cumplimiento de ese objetivo.

Para ello tomaremos como referencia los planes 1971-75 porque a pesar de las contradicciones y deficiencias de los planes es a partir de esa fecha que se intenta incorporar sistemáticamente esos problemas y programar acciones del Estado al respecto. Antes como lo consigna Cabral de Andrade[5] hubo distintos planteamientos respecto a la planificación de recursos humanos, vía la capacitación, vía la regulación de nacimientos, etc.

En 1970 se estimó que el déficit de ocupación adecuada era de 28.5 %, para disminuir ese déficit a un nivel de 17% en 1975 había que

---

* FITZGERALD estima que el sector moderno absorve el 36 % de la mano de obra, ver cuadro Nº 9.

5 Cabral de Andrade, Antonio. Perspectivas de la Planificación del Empleado en el Perú: década de 1970, Lima 1973. Mimeo.

6 INP. "Mayor empleo, meta del desarrollo". Exposición del General E.P. Marcó del Pont, en la reunión de CADE. 72, Paracas, Noviembre 1972, p. 14.

generar según el Plan 1971-75 un total de 1'164,000 puestos de trabajo[6].

Ello suponía cubrir el incremento en el período y una disminución del desempleo y subempleo manteniendo un menor déficit ocupacional, es decir que no se eliminaba completamente el desempleo ni el subempleo considerados como objetivos a largo plazo.

Aunque es difícil evaluar con precisión lo logrado debido a que los datos no son siempre comparables, según la información disponible calculamos que en dicho período se incrementó la ocupación en alrededor de 600 mil puestos de trabajo es decir, en un promedio de 120 mil al año.

Se puede decir que el período 1971-75 es un período que "no otorgaba confianza" al inversionista privado y que las propias reformas tuvieron efectos contraproducentes en la generación de puestos de trabajo, pero cualquier impacto negativo de las reformas sobre el empleo podría haberse compensado con la expansión del aparato del Estado. La ocupación en la administración pública se incrementó significativamente pasando de 317 mil en 1972 a 432 mil en 1975.

Sin embargo, con el incremento de la ocupación señalado (600 mil) no se logró la meta propuesta puesto que el desempleo se mantuvo y sólo se observó una relativa mejoría del subempleo (ello se explicaría por una mejor distribución de ingresos entre los sectores beneficiarios de las reformas).

En el período 1974-1978 la situación ocupacional se agravó. Según los documentos oficiales[7] el objetivo propuesto para el período 1974-1978 era de un incremento de 998 mil puestos de trabajo, esto cubría el incremento de la PEA más una ligera mejoría del desempleo y subempleo. La situación se presentó como sigue:

Período 1974-1978	728 mil
Incremento de PEA 1974-78	
Desocupación que se reduce de 4 % a 3.6 % en el período	
Mejora en la condición de ocupación a 350 mil subempleados.	270 mil puestos de trabajo

7 Ministerio de Trabajo, Comisión Global de Ocupación. Lineamientos del Plan global de Ocupación, 1975-78, p. I-15, I-16.

Objetivo	998 mil
Supone una reducción del déficit ocupacional de 21.5 °/o a 13.9 °/o en el período	
Estimación del aumento logrado en el período	352 mil puestos de trabajo

Lo que quiere decir que se logró cubrir sólo la tercera parte del objetivo propuesto, más aún en el año 1978 se han registrado mayores niveles de desempleo y subempleo.

Según información oficial eliminar el déficit ocupacional existente hubiera significado un esfuerzo de 1'800,000 puestos de trabajo en 5 años. Con estos ejemplos queremos ilustrar la magnitud y complejidad del problema. Ni aún en el período 1971-75 de mayor esfuerzo en la generación de puestos de trabajo se logró el objetivo. ¿Se trata del tipo de inversión de la continuidad y persistencia del modelo de acumulación dependiente?

Para ampliar la generación de puestos de trabajo a menudo se señalan la ocupación que los proyectos de inversión pública o el uso de la capacidad instalada generarían.

Para el período 1971-90 según documentos oficiales[8] se esperaba que el conjunto de proyectos de inversión pública generara 665 mil puestos de trabajo, es decir más o menos 30 mil por año.

En cuanto al uso de la capacidad instalada los estudios disponibles señalan que alrededor de 80 mil puestos directos se generarían en un período de 3 años. Si esto fuera posible el efecto multiplicador estimado sería de 300 mil [9]. Las cifras que presento dan una idea de cuanto más se habría logrado cubrir en términos de puestos adicionales que llevan a cabo dichos programas.

Y sin embargo no se trata solo de cuántos puestos de trabajo sino en qué condiciones.

De otro lado, las medidas tomadas respecto a ampliar oportunidades de empleo casi siempre son coyunturales y por lo tanto pueden tener efecto a corto plazo pero limitado.

---

8 Ministerio de Vivienda; Dirección de Planeamiento Urbano. "Implicancias de los proyectos de inversión pública en el sistema urbano nacional". Lima, Junio 1974 (mimeo).

9 Schydlowsky, D. y Wicht, J. "Anatomía de un fracaso, 1968-78". Citando Valdivieso, Luis. The distributive effect of alternative polices to increase the use of existing industrial capacity. Ph. de Boston University, July 1978.

III. EMPLEO, CONDICIONES DE VIDA Y MOVIMIENTO POPULAR

A pesar de la capacidad limitada de la actual estructura y organización de la economía de absorver mano de obra asalariada y estable hay un proceso creciente de "proletarización" de la mano de obra. Tal proceso no abarca sólo a los trabajadores del sector industrial sino que también incluye a los trabajadores de servicio, de hogares y de actividades del Estado y a trabajadores agrícolas.

De otro lado, en los últimos años hay también un proceso creciente de pauperización, particularmente entre los sectores medios y trabajadores de mando intermedio, tal es el caso de maestros, empleados públicos, técnicos y calificados. Algunos de estos últimos migran a países vecinos en busca de trabajo, lo que se puede ilustrar con la emigración creciente a Venezuela, hoy no se trata sólo de trabajadores altamente especializados y profesionales destacados para quienes la oferta de puestos de trabajo en dólares es accesible sino que se trata de una amplia capa de cuadros medios, por lo que el desempleo producido en los últimos años sería aún superior a las cifras indicadas.

Si el volumen de clase obrera que es un mal índice del crecimiento del proletariado es un millón, hay igual número de familias obreras y aproximadamente 6 millones son las personas que enfrentan las viscisitudes de los trabajadores. Esta clase obrera ha tenido en su historia que reivindicar mejores condiciones de trabajo y ha logrado el reconocimiento de la jornada de 8 horas, de la legislación sobre el salario mínimo, de un seguro social. Antes artesanos y obreros agrícolas, trabajadores del ferrocarril, hoy obreros de la industria, mineros, trabajadores municipales, etc. enfrentan las disposiciones que atentan contra la estabilidad laboral.

Entre las demandas sin embargo difícilmente se encuentra la noción sobre ampliación de oportunidades de empleo esto ha estado dejado al impulso e iniciativa de los distintos sectores empresariales (estado y sector privado nacional o extranjero), con la sola excepción de las cooperativas y de las empresas de propiedad social y las empresas administradas por sus trabajadores donde se trató de dar un nuevo dinamismo a la generación de puestos de trabajo sin éxito. Habiendo pasado por una experiencia de gestión en la empresa aunque esta sea recortada, el funcionamiento empresarial no le es ajena a un importante sector de trabajadores.

El impacto del alza del costo de vida por otro lado toca no sólo a la

familia obrera sino al conjunto de trabajadores pauperizados que no tienen un canal organizativo para sus reclamos.

El problema de empleo y el costo de vida otrora sólo para la discusión de administradores y usufructuarios de la economía nacional ha dado lugar a una toma de conciencia mayor del vínculo entre el manejo de la economía y la condición de trabajo.

En 1977-79 ante el deterioro de las condiciones de reproducción de fuerza de trabajo, expansión de la pobreza, recuperación para el capital privado, se producen las intensas movilizaciones en contra del alza del costo de vida y por la estabilidad laboral aún en zonas que no son tradicionalmente núcleos proletarios.

Como suele ocurrir en períodos de crisis se forman comités de desocupados de corta duración como el Comité de Desocupados y Trabajadores Eventuales (CODETEV), el mismo que estuvo integrado por trabajadores despedidos y eventuales.

Consideramos que si bien existen condicionantes a nivel mundial, el período de agudo desempleo y subempleo por el que atravesamos tiene que ser explicado en relación a la dinámica interna económica y política. Consideramos que problemas como la cesantía hay que enfrentarlos de inmediato pero no creemos que programas o decisiones coyunturales sean solución al problema del empleo.

Finalmente si bien la evolución de la situación ocupacional en lo que se refiere a la generación de puestos de trabajo está más ligada a la decisión de los sectores empresariales y al Estado o a la disponibilidad de recursos naturales que explotar, las condiciones de trabajo han sido resultado de las luchas sociales del movimiento obrero. El problema del empleo es el terreno sensible donde se conjugan y se confrontan los intereses de las fuerzas sociales: grupos de poder, estado y movimiento popular.

CUADRO No. 9

LA MATRIZ DE LA REFORMA. SECTOR MODERNO

(porcentaje del total)

	PRODUCTO				EMPLEO			
Antes	Total	Estado	Capital extranjero	Capital nacional	Total	Estado	Capital extranjero	Capital nacional
Agricultura	6.8	—	1.7	5.1	11.5	—	2.9	8.6
Pesca	3.1	—	1.6	1.5	1.4	—	.7	.7
Minería	6.2	—	5.3	.9	2.2	—	1.9	.3
Industria	13.5	.4	7.3	5.8	5.1	.1	2.8	2.2
Banco	3.2	.8	1.6	.8	.7	.2	.3	.2
Gobierno	9.7	9.7	—	—	7.3	7.3		
Otros	18.8	—	2.9	15.9	8.0	—	1.2	6.8
Total:	**61.3**	**10.9**	**20.4**	**30.0**	**36.2**	**7.6**	**9.8**	**18.8**

	PRODUCTO				EMPLEO			
Después	Total	Estado	Capital extranjero	Capital nacional	Total	Estado	Capital extranjero	Capital nacional
Agricultura	—	—	1.7	5.1		—	2.9	8.6
Pesca	3.1				1.4	—		
Minería	2.5	2.8	.9		.9	1.0	.3	—
Industria	4.7	4.3	3.8	7	1.8	1.6	1.4	.3
Banco	2.1	.1	1.0	—	.5	—	.2	
Gobierno	9.7				7.3			
Otros	3.8	1.0	14.0	—	1.6	.4	6.0	—
Total:	**25.3**	**8.2**	**21.4**	**5.8**	**13.5**	**3.0**	**10.8**	**8.9**

FUENTE : Fitzgerald, A.V.K. "State capitalism in Perú". Boletín de Estudios Latinoamericanos y Caribe, No. 20, 1976.

ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

1. Las condiciones de la economía peruana y su ubicación en la división internacional del trabajo significan que:

   a) Los ciclos de "bonanza"/"recesión" y de la evolución del crecimiento del producto sean resultado de la mejoría relativa o empeoramiento de la situación ocupacional.

   b) Constituyemos dentro de la división internacional del trabajo no sólo un país exportador de materias primas sino un reservorio de "mano de obra barata" para el capital transnacional.

2. Hemos resaltado cómo aún en los momentos en que los planes formularon metas de empleo no ha sido posible atender el problema. La magnitud de inversión pública o el uso de la capacidad instalada son medidas que cubren una generación de puestos de trabajo limitadas en las condiciones actuales. Las empresas de propiedad social y los programas de interés local quedan como experiencias piloto y respecto a la generación en puestos de trabajo las primeras tuvieron un efecto nulo. En cambio las reformas del período 68–75 significaron una ligera mejoría en el subempleo aún cuando en el período 75–79 con el alza del costo de vida la distribución del ingreso es regresiva.

Considerando lo anterior, no debemos olvidar que las propuestas de "modernismo" son en muchos casos pasar de un tipo de explotación a otro, y, que las reformas de la última década han contribuido a una sustantiva expansión del mercado interno y de subordinación de los distintos sectores de la fuerza laboral a la dinámica predominante del sector moderno capitalista.

3. Respecto a los niveles de ocupación, desde mi perspectiva indicadores de explotación de la fuerza de trabajo, planteamos que:

   a) El problema del desempleo es por lo general manejado en la coyuntura de modo que se logra estabilizar la situación aguda de desocupación abierta que por períodos se plantea. En estos últimos años un aspecto central que se plantea en el incremento de la desocupación, es la cesantía, es decir los despidos, renuncias, ceses, consideramos que una medida urgente sería atender el problema de los despidos pero ciertamente que la reposición de estos despe-

pidos pero ciertamente que la reposición de estos despedidos pone en cuestión las relaciones de poder y sólo el movimiento popular con sus luchas ha reivindicado este derecho.

b) Los trabajadores que no están en condición de asalariados o que estándolo están en situación inestable y la de aquéllos muchos que trabajan de manera "independiente" en el campo y en la ciudad está mucho más a merced de la política "asistencial" del gobierno y de medidas de política económica: precios, subsidios, etc., de allí que la dramática situación de recesión en los últimos años haya producido intensas movilizaciones en contra del alza del costo de vida en el campo y la ciudad. No es en el plano de la producción sino de la distribución y en el de la apropiación del excedente que el problema se plantea. La situación de estos trabajadores exige modificar la orientación de la política económica actual así como la lógica establecida en el funcionamiento y organización de la sociedad.

4. La generación de puestos de trabajo depende de los intereses de los grupos económicos, de los distintos sectores empresariales (Estado, capital privado o extranjero) y ciertamente cualquier política de empleo o planificación del desarrollo está sujeta a este juego de intereses. Una verdadera programación de la economía supone un reordenamiento de la estructura de propiedad y de poder en el que las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo estén por encima de las condiciones de apropiación del excedente que hoy existen eso sólo va a ser posible en la medida en que los distintos sectores de la fuerza laboral y el movimiento popular en conjunto sitúe como comienza a hacerlo el problema del empleo y del manejo de la política económica como parte de un proyecto político alternativo, puesto que las estrategias de desarrollo son en realidad proyectos políticos que los grupos en el poder tratan de implementar.

5. En este panel no nos ha tocado desarrollar el plano de las alternativas políticas, sin embargo he querido enfatizar que la medida sobre el uso de la capacidad instalada así como las reformas del período de Velasco se refieren fundamentalmente a lo que denominamos "sector moderno" de la economía, pero qué ocurre con el resto de la economía que alberga gran parte de la fuerza laboral y que produce gran parte de los alimentos.

En un trabajo anterior* presentábamos algunas propuestas sobre el problema del empleo entre ellas:

a) La atención prioritaria al problema de la cesantía, particularmente de los despedidos y la necesidad de mantener la capacidad adquisitiva de la población.

b) Analizar en profundidad el rol de la tecnología respecto a fórmulas que permanentemente se nos ofertan como soluciones: el uso de la capacidad instalada sin perder de vista que esto compromete decisiones de los grupos de poder, y el uso de la tecnología intermedia favoreciendo el desarrollo del agro.

Pero, cualquier medida que propongamos, sea uso de mano de obra intensiva en el agro o campañas de producción, tenemos que situarlas en el contexto de las condiciones históricas que lo permitirían. Desde nuestro punto de vista estas condiciones suponen la reestructuración de la economía y el reforzamiento del papel del Estado a la vez que la organización de los trabajadores y del pueblo para la producción y la dirección de un nuevo proyecto político.

---

* "Recursos Humanos e Ingresos". Documento presentado en las sesiones de trabajo sobre Plan de Gobierno organizadas por el Instituto J.C.Mariátegui, Noviembre—Diciembre 1979.

POBLACION, DESARROLLO Y EMPLEO

Oscar Pequeño

En los meses recientes se han visto proliferar artículos sobre el grave problema económico que atravieza nuestro país y sus efectos sobre el empleo 1. Sin embargo, la mayor parte de aquellos se han limitado a señalar las magnitudes económicas y sociales que dan cuenta sumaria del problema económico y ocupacional. En este ensayo, motivados por la misma preocupación que anima a la legión de articulistas y lectores que tratan de buscar una explicación del problema ocupacional, intentamos evidenciar algunas de las relaciones más significativas entre las orientaciones de la economía, la población y el empleo, sosteniendo dos hipótesis centrales:

a) La población sigue las orientaciones señaladas por la marcha de la economía, condicionando ésta última, el marco sobre el que se desarrolla y actúa tanto la oferta como la demanda de mano de obra. Desde esta perspectiva, la población tendría una función instrumental, a la que se anticipa el proceso productivo para presidir y dominar, en última instancia, el uso de la fuerza de trabajo y del mercado ocupacional. Más específicamente, la población tendría un rol pasivo, en un doble sentido: por un lado, al servir como mecanismo por medio del cual se modela las dimensiones y características del mercado interno de bienes de consumo, al resultar portadora de las relaciones de distribución sancionadas, antes de que ella ingrese como consumidora; por otro lado, al resultar su estructura, su dinámica en la ocupación del espacio, su salud, sus niveles educativos, su entrenamiento y experiencia ocupacional, derivados de un conjunto de factores socio-económicos recurrentes.

b) Los graves problemas ocupacionales y económicos observados en los años recientes, no son generados por causas pasajeras y transitorias. No son, tampoco, expresión natural de una gran economía que endereza sus esfuerzos para escapar del atraso y la dependencia. Por el contrario,

---

1 Entre los más destacados merecen mencionarse: Amaya 1978, Maletta 1978 y 1978a, Rivera 1978 y Roel 1978.

la gravedad con que se configura en términos ocupacionales la crisis económica en el Perú, no es sino la expresión más aguda y alarmante de problemas que reposan en el mismo "modelo de desarrollo", que puede ser tipificado por la presencia y el impulso a una cierta "industrialización" sustitutiva de importaciones, que se superpone al viejo patrón de "desarrollo" agro-minero exportador.

1. Población y disponibilidad de fuerza de trabajo.

La población en edad activa ha registrado un ritmo de expansión mayor al de la población total, ya de por sí elevado. Ello es el resultado, en un primer análisis, del matenimiento de una elevada tasa de natalidad, mientras que la mortalidad, desde mediados de la década del 50, se reduce aceleradamente. La explicación a la acelerada reducción de la mortalidad se encuentra en el proceso de modernización de la economía y sociedad peruana que se opera desde esos años. La incorporación masiva de la población asalariada a la seguridad social y la mayor difusión de la medicina, al asimilarse gruesos contingentes de inmigrantes rurales a las pautas urbanas de comportamiento social, constituyen sus expresiones más destacadas. En la reducción de la mortadilidad, también tiene un papel explicativo central el uso masivo de nueva teconología médica, forjada durante el periodo bélico, en los países de desarrollo capitalista avanzado, orientada especialmente al control de las enfermedades infecciosas y transfiriendo su uso masivamente, sin la mediación de ningún periodo de tránsito, a países como el nuestro, a ello contribuiría, decisivamente, la gigantesca escala que alcanzó la producción químico-farmacéutica durante la segunda guerra mundial.

En los 17 años transcurridos entre 1960 a 1977, la población total pasó de 10 millones 22 mil habitantes a 16 millones 58o mil, es decir, registró un incremento de 65.4o/o; mientras que el incremento de la población en edad activa fue más acelerado, alcanzando, durante el mismo periodo, un incremento de 67.3o/o al pasar de 5 millones 17 mil personas en edad de trabajar a 8 millones 395 mil. Esta rápida expansión de la población en edad activa, ha conducido a incrementar la presión que ejerce la oferta de mano de obra en el mercado ocupacional. Asímismo, el acelerado ritmo de crecimiento poblacional ejerce presión sobre el consumo familiar. Pero aquí no termina el eslabonamiento del proceso de causas

y efectos: una mayor presión sobre el consumo, con el aumento de la carga familiar, estimula una movilización de las "reservas laborales", lo que no significa, necesariamente, un mejor uso de los recursos productivos. En la circunstancias actuales, en el país, ello se traduce en mayor subutilización y en consecuencias negativas sobre el nivel de remuneraciones y el nivel de vida.

La acelerada presión de oferta de fuerza de trabajo que tiene que soportar el mercado de mano de obra es diferencial, según se trate de áreas urbanas o rurales, de actividades agropecuarias o de los sectores no agrícolas de la economía. El crecimiento diferencial de población de las áreas urbanas y rurales revela hasta qué punto las primeras soportan más intensamente el acelerado crecimiento de las disponibilidades de población activa. Sin embargo, esa mayor presión de oferta de mano de obra que soportan las áreas urbanas es correlativa a la mayor demanda de fuerza de trabajo que se genera en tales áreas. Aquellas representaron en 1940 al 27o/o de la población, al 40o/o en 1961 y al 53o/o en 1972, es decir, el peso derivado del crecimiento poblacional del país fue soportado por las áreas urbanas más intensamente, debido al masivo desplazamiento de pobladores rurales. Este hecho ha sido ampliamente divulgado. Pero, su tratamiento ha revestido un carácter descriptivo y explicado —la mayor de las veces— por procesos y decisiones de carácter individual o por las diferencias ecológicas existentes entre la ciudad y el campo. En cambio, son relativamente pocos los esfuerzos orientados a subrayar que este proceso de flujos poblacionales del campo a las ciudades se enmarca dentro del proceso general de desarrollo capitalista orientado hacia el exterior, que conduce a la descomposición de la economía doméstica, sobre la que está organizada una importante proporción de los productores agrícolas, así como refuerza e impulsa la concentración de inversiones en capital fijo en las ciudades-puertos y, secundariamente, en los *hinterlands* proveedores de productos exportables y los corredores que establecen éstos con las ciudades del litoral.

En realidad, son contados los trabajos que muestran la relación entre la forma como se inserta la economía nacional en el mercado internacional y la conformación de una red urbana caracterizada por el desarrollo de las ciudades litorales y la formación de corredores hacia ciudades proveedoras de productos de origen agro-minero. La mayor intensidad en el crecimiento poblacional de ciudades vinculadas a actividades orientadas a la exporta-

ción de aquellos productos, evidencian el rol que desempeña el "modelo de desarrollo" y su articulación con el exterior en la conformación de la red urbana, presidiendo la orientación de los flujos poblacionales y de las disponibilidades de mano de obra, desde las zonas insertas en una economía donde el mercado de mercancías para el consumo doméstico y el mercado de fuerza de trabajo sólo juega un papel complementario hacia los centros de actividades modernas. El crecimiento poblacional de ciudades como Trujillo, Chiclayo, Moquegua, Tacna, Chimbote, Cerro de Pasco, Pucallpa, con tasas de incremento, mayores inclusive a la registrada por Lima Metropolitana durante el último periodo intercensal, evidencia lo señalado.[2]

La producción de azúcar, café, minerales, harina de pescado, convertidas en las principales fuentes de inversión para la construcción de infraestructura de caminos y puertos, estimulando una presión ascendente sobre las remuneraciones, constituye, evidentemente, uno de los mayores acicates de la atracción poblacional.

En los análisis modernos y de mayor rigor explicativo sobre las migraciones no se prescinde del "modelo de desarrollo" por el que transita históricamente la economía y sociedad peruanas. Así, H. Maletta (1978a: 32) explica el proceso migratorio del campo a la ciudad como un epifenómeno del desarrollo capitalista, como un proceso consustancial al mismo: "la población emprobrecida del campo —arrinconada en las peores tierras, sin posibilidades de autosuficiencia, ahogada por rentas y tributos, arruinada por la fluctuaciones y manipulaciones de los precios y los mercados— lejos de permanecer amarrada inútilmente a una actividad "tradicional" y redundante, se traslada masivamente a las ciudades y a las zonas agrícolas en que predomina el trabajo asalariado. Sólo una pequeña parte logra abrirse paso como campesino parcelario en tierras virgenes, o como trabajador independiente en las ciudades. La mayor parte es absorbida por el sistema de trabajo asalariado en la industria, en el comercio, en el aparato de Estado. Una porción (creciente) queda necesariamente sin trabajo o con empleos inadecuados y precarios, eliminando así uno de los principales obstáculos del desarrollo capitalista incipiente: la escasez de mano de obra (que se atacaba otrora con levas forzosas, implantación de formas de esclavitud, enganche, u otros métodos ya prácticamente innecesarios)".

2 Ver, por ejemplo, ONEC 1974a

2. Fuerza de trabajo: tendencias y características.

La fuerza de trabajo, que se estima haya alcanzado 5 millones 287 mil personas durante 1978, se desplaza, siguiendo las orientaciones impuestas por las tendencias de la economía, de las actividades agropecuarias a los sectores típicamente urbanos, como la industria, el comercio y los servicios.

Este abandono de la PEA de las actividades agrícolas y se expresa en el cambio de composición sectorial de la fuerza de trabajo, así como en sus ritmos de crecimiento desiguales. El ritmo de crecimiento experimentado por la PEA, distribuída sectorialmente, evidencia[2] que actividades se constituyen en tributarias y cuáles en receptoras de los flujos de mano de obra. Entre 1961 y 1977 la PEA se incrementó a una tasa promedio anual de 3.3o/o en tanto que el sector agropecuario (1.8o/o) y el minero (2.4o/o) registraron un crecimiento menor. Ello muestra que estos dos sectores redujeron, en el periodo transcurrido, su peso y significado en la fuerza de trabajo. En otros términos, una proporción significativa de fuerza de trabajo quedaría liberada de esos sectores de la economía para presionar con más intensidad fuera de aquellos. En cambio, para el mismo período, el sector de la construcción, aunque recientemente deprimido, reveló un crecimiento (3.6o/o promedio anual) más acelerado que el de la fuerza de trabajo total. La industria (4.2o/o) y el comercio y los servicios, que registraron ambos un incremento promedio al año de 5.2o/o, muestran a los sectores que se expandieron más rápidamente, aunque por debajo del crecimiento de las disponibilidades de población urbana que se expandiera, durante el mismo período, a una tasa de 5.6o/o de promedio al año.

Este hecho explica la tendencia a la generación de una masa de reserva laboral cada vez mayor. O, lo que es lo mismo, a la ampliación constante de una masa excedentaria de fuerza de trabajo en las ciudades. Sobre este punto volveremos más adelante.

El crecimiento más acelerado que han observado las áreas urbanas, donde se localiza fundamentalmente el trabajo asalariado y las unidades productivas organizadas y regidas por exigencias mínimas de productividad, más precisamente de rentabilidad del capital, tiene decisiva influencia sobre la tendencia ascendente de los niveles de desempleo. Ello explica el paso de la tasa de desempleo abierto de 2.6o/o registrado en 1961 al 4.2o/o obtenido en 1972. Este hecho tiene lugar a pesar de que esta ten-

dencia se ve modificada ya por el retiro de las disponibilidades del mercado de mano de obra, ya por el aumento del subempleo en las ciudades, conjuntamente con la hipertrofia de los sectores terciarios y su modalidad predominante de "trabajadores por su cuenta". De cualquier modo, el mayor significado que adquieren las áreas urbanas, donde el desempleo registra niveles muy superiores al de las áreas rurales, preside esta tendencia al incremento del desempleo en el país. Es conveniente señalar que bajo este concepto no está incluído el desempleo oculto, o sea la población que no se incorpora al mercado de trabajo pero que lo haría si se presentaran condiciones más favorables que le permitieran participar en la ocupación, v.g., aquellas personas que piensan que no van a poder encontrar empleo porque han resultado infructuosos sus esfuerzos por conseguirlo. A estas personas, que también se les llama desalentados, no son considerados entre la población económicamente activa. Sin embargo, constituyen una verdadera reserva laboral, un volúmen apreciable de superpoblación intermitente, que tan pronto es atraída en las épocas de expansión económica como es expulsada del mercado laboral en tiempo de contracción del aparato económico, y, permanece, cuando son absorbidos a una ocupación, con una base de trabajo muy irregular. Esta masa excedentaria de mano de obra es muy frecuente entre los más jóvenes. Algunas veces son tomados como "practicantes" sujetos a propinas. Bajo la cobertura de esta forma de desempleados, que no buscan trabajo, pero que lo harían si las condiciones cambiaran, se oculta un apreciable número de personas, mucho mayor cuando las oportunidades de acceso al empleo se hacen más difíciles, pero que tiende a reducirse por efecto de la caída de los ingresos familiares per cápita.

El desempleo oculto hace las veces de una válvula de escape por la cual el desempleo abierto no aparece tan voluminoso. Igual papel tiene el subempleo, bajo sus diversas modalidades, disimulándose así, los verdaderos niveles de población sin trabajo . De esta manera, la tendencia a la ampliación constante de una masa de trabajadores excedentarios, aparece amenguada a través de la simple revisión de las tasas de desocupación abierta.

El acelerado crecimiento registrado por la fuerza de trabajo, no sólo es producto de la evolución de las disponibilidades de mano de obra, es decir, no sólo es condicionado por causas de orden demográfico, sino en su génesis tienen que ver factores de orden económico-sociales, los que actúan

regidos y organizados dentro de un "modelo de desarrollo" y bajo la singularidad histórica que tal modelo atraviesa. Así, la acelerada incorporación de la mujer a los mercados urbanos de fuerza de trabajo, en un contexto de expansión de la demanda de mano de obra y/o de caída de las tasas de rentabilidad de capital, permite mantener bajos los salarios o reducirlos más aún, de acuerdo a las necesidades de expansión de la economía. Esto es una muestra de como los factores socio-económicos tienen la mayor importancia sobre la oferta de la mano de obra y las modificaciones que ella registra.

Ahora bien, no sólo es el desempleo abierto u oculto, en constante incremento, el que mejor revela, la tendencia señalada anteriormente, de una mayor masa excedentaria de fuerza de trabajo: el subempleo es la forma más característica como se presenta el excedente de mano de obra en nuestro país.[3] En efecto, la presión que ejerce el consumo —vía la asimilación a pautas de vida y consumo urbano, lo que significa consumir productos de origen industrial y cierto tipo de servicios de lujo, visto desde la perspectiva de un país pobre— y la caída de los ingresos reales, lo que se enmarca como una tendencia sostenida, confluyen a presionar a los miembros de la familia para que se incorporen a trabajar, aunque parte de ellos lo hagan en forma precaria como subempleados.

Dado que las tasas de actividad de los hombres revelan una mayor participación en la actividad económica que las mujeres, éstas últimas tenderán a incorporarse junto con los hijos mayores al mercado de trabajo con el propósito de mantener o ampliar el consumo familiar.

La expansión de la oferta educativa — —resultado también del grado en que se desarrollan la economía y la sociedad—, actúa también como un factor destacado que condiciona, en más de un sentido, el comportamiento de la fuerza de trabajo. Por un lado, una mayor retención escolar ha dilatado el tiempo de incorporación de la población en edad activa (principalmente jóvenes) a la fuerza de trabajo. Por otro lado, ha lanzado al mercado de trabajo de personal calificado (especialmente el procedente de las universidades y centros de capacitación superior) a un superlativo volúmen de competidores. Esto último ha producido —en con-

3 Este hecho ha sido observado también para otros países con similares niveles de desarrollo; véase, por ejemplo, Kritz y Ramos 1976.

diciones de contracción de las actividades económicas— un efecto doblemente negativo: la pauperización del personal altamente calificado y la fuga de gran parte de esa fuerza de trabajo calificada al exterior, por efectos de las diferencias salariales, marcadamente desventajosas para los trabajadores calificados que laboran en el país, convirtiéndose el Perú en un proveedor de brazos calificados a países de mayor desarrollo.

Los efectos de retención escolar, al expandirse los servicios educativos, constituye un aspecto más frecuentemente señalado. Sin embargo, en los más recientes trabajos se hace hincapié en el deterioro de las condiciones de ocupación y de ingresos al que se ve sometida la fuerza de trabajo con niveles educativos elevados[4] por efecto de un crecimiento inusitado de la competencia de ofertantes con estos niveles.

Entre 1973 y 1976, la matrícula escolar registró un crecimiento largamente mayor que el de la población en edad activa. Mientras que esta última lo hiciera a una tasa promedio anual de 3.2o/o, el de aquella fue de 6.3o/o. Este indicador de la oferta educativa tiene, como ya lo hemos señalado, por lo menos un triple significado con relación a la fuerza de trabajo: en primer lugar, expresa que el sistema educativo en esos años estaría reduciendo las posibilidades de incorporación de la población en edad activa a los mercados ocupacionales; en segundo lugar, se estaría concurriendo, aceleradamente, a una elevación de los niveles educativos de la oferta de mano de obra; y ,por último, como consecuencia de ello, se estaría trasladando la presión de oferta de mano de obra hacia aquellos tipos de ocupación con exigencias educativas mayores. Los elevados niveles de subutilización del que da cuenta, en Lima Metropolitana, la fuerza de trabajo con educación superior son el resultado de esa mayor concurrencia de ofertantes a la que hacemos referencia (ver cuadro No 6). Durante 1977, el 7.1o/o de la PEA con nivel educativo superior se encontraba desocupada y el 17.4o/o estaba en condición de subempleo; y, lo más notable es que se trataba de Lima, la ciudad con mayor capacidad para atender

4 Ver, por ejemplo, D.G.E. 1977, donde se señala: "el perfil educativo de la mano de obra en 1976 continuó con la tendencia de mejoramiento en sus niveles. . . Este comportamiento obedece a la ampliación de las oportunidades educativas, lo que lleva a un mayor dinanismo de la oferta por adquirir mejores condiciones de competencia en el mercado de trabajo. Resultando de ello, la desvalorización de las remuneraciones ofrecidas por la demanda para los mismos niveles educativos alcanzados en años anteriores" (p. II-23). Ver también, Amaya 1978: 13

la oferta de mano de obra profesional, y, además, en aquellas mediciones de subutilización no estaba considerada, en gran medida, la subutilización de capacidades, muy generalizada entre la fuerza de trabajo con educación superior, v.g., la presencia de ingenieros como administradores de empresas, o de economistas como vendedores, calculistas u otras actividades para las cuales, precisamente, no han sido formados. Este tipo de pérdidas en formación profesional se adicionan a las ya señaladas de fuga al exterior, las que evidentemente tienen un significado más oneroso para la economía nacional. La falta de capacidad del sistema económico para incorporar a la fuerza de trabajo altamente calificada produce pérdidas elevadas que se expresan no sólo en la presencia de reservas calificadas, subutilizadas en actividades para las que no han sido entrenadas, o simple y llanamente que se han retirado del mercado de trabajo (en gran parte las mujeres calificadas que forman su familia y pasan a depender económicamente del cónyuge), sino principalmente por la emigración de profesionales u otro personal de elevada calificación al extranjero. Así, entre 1963 y 1969 emigraron sólo hacia los Estados Unidos 1420 profesionales peruanos. Y, durante el período 1961 a 1966 emigraron hacia los Estados Unidos, Francia y Ganadá el 14.5o/o de los ingenieros, el 2.5o/o de los científicos sociales.[5]

3. Patrón de crecimiento económico, crisis y demanda de mano de obra.

El viejo modelo de crecimiento económico orientado hacia la satisfacción del mercado exterior y apoyado sobre la presencia de enclaves agrícolas y mineros[6], así como en la elevada concentración de la propiedad, constituyeron las fuentes primarias de la elevada concentración de los ingresos y de la notable presencia de un mercado de bienes y servicios diferenciados, a saber: un gran sector de consumidores precarios de pro-

---

5 Ver OEA 1974: 66

6 Las características atribuídas aquí al enclave son las siguientes: a) producción destinada principalmente a la exportación de productos primarios o de reducido procesamiento, b) prolongación técnica y financiera de los países centrales, c) desconexión de la economía local, y d) la decisión de las inversiones depende directamente del exterior y los beneficios engendrados por el capital apenas pasan en su flujo de circulación por la nación dependiente. Ver, para mayor detalle, Cardoso y Faletto 1970: 48-53.

ductos procedentes de la agricultrua y una reducida franja de consumidores de productos duraderos de origen industrial, generalmente importados. En efecto, tanto la elevada concentración de la propiedad, especialmente de tipo agrícola como fuente de renta, así como de la actividad agrícola y minera enclavada, propiciaron la concentración de los ingresos en el país. Este proceso generó la presencia de un mercado dual: conformado por aquellas familias ligadas al trabajo en la propiedad enclavada, en puestos de la administración o como profesionales y técnicos, los propietarios de latifundios, los profesionales liberales, los empleados de comercio y los trabajadores del sector público; y, por otra parte, el de una masa de consumidores procedentes de los oficios de pequeños talleres y artesanos, a la sazón no muy numerosos.

Desde comienzos de la década del 30, la ampliación del aparato burocrático del Estado y de la administración privada, va generando el ensanchamiento de los sectores medios, lo que permitió, en un primer momento, la expansión de la franja de consumidores de productos de origen industrial.

Los años de la crisis económica de 1929-1933, así como el largo proceso depresivo que le siguió, con el que empalmó la segunda guerra mundial, produjo un cierto alejamiento de los países del área latinoamericana con el mercado internacional. Ello conllevó el surgimiento de un fuerte impulso a la industrialización en algunos países latinoamericanos que habían registrado un proceso de urbanización más temprano. En el Perú esos años también significaron la introducción de un tímido proceso de urbanización y de industrialización. En todo caso, las precondiciones de base para este proceso de industrialización sustitutiva de importaciones estaba dado: la crisis en la que se debate la economía mundial en la década del 30 no hizo más que garantizar el proceso de acumulación de capital en las economías periféricas que tal proceso sustitutivo exigía. Por su lado, la expansión de las áreas urbanas, y de los sectores sociales medios permitieron ampliar el mercado interno y estimular el proceso de industrialización sustitutiva.

Sin embargo, el impulso destinado al proceso de industrialización sustitutiva en el Perú no encontraría su maduración hasta iniciada la década de 1950.

Bajo las condiciones del antiguo modelo de crecimiento, donde los enclaves agrícolas y mineros, constituían las formas de organización pro-

ductiva más avanzadas, coexistiendo con arcaicas modalidades de organización de la producción y del trabajo, caracterizadas por el autoconsumo y desconectadas del mercado interior, se definió un perfil de clases y grupos ocupacionales poco diversificados y relativamente estable, es decir, de baja movilidad social y ocupacional. El escaso dinamismo espacial de la población, así como la reducida monetarización de la economía campesina, predominante en el Perú en esos años, evidencia la estrechez del mercado interno. A mediados de la década de 1950, bajo el impulso derivado de la crisis de la agricultura, el acelerado proceso de crecimiento urbano y el fuerte proteccionismo a la industria tiene lugar el reciente proceso de industrialización sustitutiva de importaciones de bienes manufacturados. Este proceso de incipiente industrialización condujo a una fuerte dependencia de insumos importados y a la incorporación de tecnologías sin mayor adaptación. Ello tuvo consecuencias triplemente perjudiciales para la economía nacional: en primer lugar, el gigantesco peso que tuvo que soportar la economía y disponer de las divisas suficientes para poner en marcha la actividad productiva industrial[7]; en segundo lugar, la reducida captación de recursos financieros derivados de la sobreprotección; en tercer lugar, la baja integración de actividades industriales y la incorporación abrupta del elevado nivel de tecnología basado en el uso intensivo de capital. Esta última consecuencia, significó, por un lado, un bajo efecto multiplicativo ocupacional; y, por otro, el desplazamiento de la fuerza de trabajo organizada bajo modalidades artesanales de producción que proveían parte de la oferta interna de bienes.

La modificación masiva de tecnología que implicó el proceso de industrialización con sus unidades productivas organizadas para responder a las necesidades de un mercado en expansión llevó a un rápido cambio en el perfil ocupacional y en los requerimientos educativos y de calificación de la mano de obra que tomaría cuerpo en la aparición de especialidades universitarias e institutos de formación científica y tecnológica para atender el entrenamiento de personal que la producción y sus procesos au-

7 Este hecho se ha registrado correlativamente a la mayor presión de compra de bienes intermedios que en los últimos años han mostrado una presencia cada vez mayor en el total de importaciones comprometiendo el ahorro interno y desnacionalizando la industria nacional.

xiliares de racionalización y organización administrativa requerían.

A consecuencia de la elevación de los requerimientos educativos por parte del aparato productivo, se expandió el sistema educativo, pero de una manera desproporcionadamente mayor. Ello condujo a una "inflación de los niveles educativos" de las disponibilidades y oferta de mano de obra con relación a los requerimientos y exigencias técnicas de la producción y sus procesos auxiliares.[8] Los resultados negativos de esta expansión inorgánica de la educación pueden apreciarse mejor observando las tasas de desocupación que afligen a la población económicamente activa con educación superior. (Véase cuadro Nº 6).

La inserción de islas de modernidad en la economía nacional, producida por la industrialización sustitutiva, ha reforzado la polarización de ingresos, agudizando la concentración de los mismos en las ciudades. Reforzándose, así, la dualidad de la estructura de la demanda de bienes de consumo, pre-existente al mismo proceso de industrialización-modernización vigente durante el viejo estilo de crecimiento basado en la exportación de productos primarios e importación de bienes duraderos procedentes de los países industrializados.

La presencia de un estrato "moderno", compuesto básicamente de las ocupaciones típicas o vinculadas a la industria, surgida del proceso sustitutivo, ha reforzado a través de un efecto de causación circular la vigencia y el desarrollo de la industria naciente. Este proceso se ha realizado a través de la ampliación del número de consumidores de productos industriales vía el llamado *"efecto demostración"*[9] y los ingresos relativamente elevados que los niveles de productividad de las nuevas empresas hacían factibles.

La intervención de la crisis económica, frenando el proceso dinámico de la economía, ha producido, concomitantemente, los ingresos, afectando regresivamente el mercado de bienes duraderos, que se había forjado trabajosamente durante el acelerado crecimiento urbano y la sobreprotección industrial. Se ha señalado, reiteradamente, que la reciente crisis es la más fuerte de este siglo en nuestro país, en cambio, más prudentemente, la

8 Véase Amaya 1978: 13

9 Se ha llamado así a la adquisición de las pautas de consumo de las áreas modernas, países centrales de industrialización temprana u otras áreas modernas tales como las grandes ciudades por áreas tradicionales o de evolución más tardía.

señalan como la más dura desde el año 1929. La producción durante 1977 declinaba en términos absolutos, el PBI tuvo una tasa negativa de crecimiento de 1,2%. Los precios aumentaron 37%, las reservas internacionales netas llegaban al cierre del año con un saldo negativo de US 1,100 millones de dólares. No se pretende aquí dar una explicación del origen de la crisis, sino sólo llamar la atención que ésta tiene lugar por la vulnerabilidad de nuestro modelo de crecimiento, en el que nuestro precario mercado de consumidores se apoya en una industria débilmente integrada, altamente dependiente de insumos importados, fuertemente controlada por el capital extranjero y en presión constante sobre el ahorro nacional y manteniendo bajo el nivel de inversiones y reinversiones netas. Nuestra baja capacidad de formación de capital y la fuerte presión que ejerce sobre las reservas internacionales la demanda de insumos para la "industria" ha conducido al estrangulamiento del sector y sus efectos paralizantes sobre la demanda de mano de obra. A partir de 1975, la economía sufre la más fuerte sacudida depresiva: la inflación y el desequilibrio externo se agudizan tanto por una fuerte expansión de la demanda agregada como por una relativa paralización en la producción. En 1976, tanto el problema inflacionario como la recesión se agravan... en este año se da la típica inflación con recesión. La particularidad de 1977, es que la presión de demanda pública, se concentra en el sector externo y el financiamiento que este (requiere desfinancia al sector externo y el financiamiento que este) requiere desfinancia al sector privado interno en la caída dramática de los dos sectores más dinámicos de la economía: "manufactura y construcción" (Rivera 1978: 15-17). Es interesante mostrar aquí que es precisamente en los sectores a través de los cuales se apertura el proceso de modernización, de aquellos que lo conducen y lo estimulan, que opera el proceso recesivo. De ahí que la misma crisis encuentra arraigadas sus raíces en el mismo proceso de industrialización sustitutiva y la sobreprotección de una industria débilmente integrada, y que impone cargas altamente onerosas al ahorro nacional y a las reservas de divisas.

El crecimiento del endeudamiento externo, entre otros elementos desencadenantes de aspecto financiero de la crisis es, en parte importante, resultado de la liberación tributaria de la industria sobreprotegida.

La demanda de mano de obra, en los secotres más directamente afectados y con una organización más racional de la producción, sufre una

drástica caída. Primero, la demanda se estanca. Posteriormente, con la contracción del consumo de algunas subramas de actividad, comienzan a extenderse los cierres, las paralizaciones o las reducciones de la fuerza de trabajo ocupada en las empresas. Estos hechos tienen efectos desacelerados que, asociados a la reducción de la liquidez en las empresas y en el conjunto del sistema financiero, al encarecimiento del crédito y al otorgamiento restrictivo de divisas, van a producir una más drástica reducción de la demanda de mano de obra que va a expresarse en los elevados niveles de desempleo y subempleo que se observan en los últimos años, especialmente en las áreas urbanas. Así, entre 1974 y 1977 el desempleo se incrementó de 187 mil personas a 298 mil, esto es, de 4o/o pasó al 5.8o/o con relación a la fuerza de trabajo total del país. En los sectores no agrícolas estos cambios fueron aún más drásticos. Para esos mismo años se estima que las tasas de desocupación en los sectores no agrícolas pasaron de 6.6o/o al 9.4o/o a nivel nacional. El sub-empleo[10], ha mostrado, igualmente, la gravedad de la situación ocupacional. La caída de los ingresos por trabajo con relación al ingreso nacional muestra la mayor dureza de la crisis sobre los trabajadores.

El subempleo engloba tanto los aspectos correspondientes a los ingresos como el referido a horas de trabajo. En condición de subempleo se encuentran, en efecto, aquellos que trabajan un número de horas anormalmente bajo (menos de 35 horas semanales se ha establecido como definición operacional en las encuestas de hogares que realiza el Ministerio de Trabajo) y que tienen deseo de seguir trabajando durante un tiempo mayor. Este es el subempleo visible. También se consideran subempleados a los que perciben un ingreso anormalmente bajo (se operacionaliza tomando como límite el mínimo vital que regía en enero de 1967 al que se le incrementa la variación por efecto del costo de vida). Este otro tipo de

10 Este concepto ha sido agudamente discutido por Maletta 1978a. Igualmente, ha sido cuestionada la operacionalidad del concepto y los resultados de las mediciones. Sin embargo, ello no invalida la utilización de estos valores como referencias de su variación. Existen otros trabajos que cuestionan, asímismo, los alcances de los conceptos de desempleo y subempleo, elaborados desde una perspectiva individualista, y típicos de la organización capitalista del trabajo, como instrumentos de análisis y comprensión de economías atrasadas. Ver, por ejemplo, Mouly 1973.

subempleo es una de las formas que se reconocen de sub-empleo invisible. Existen otras formas reconocidas de sub-empleo, pero que no son medidas, como ejemplo el de subutilización de capacidades, o el llamado subempleo potencial que corresponde a la situación de aquellas personas que trabajan en unidades productivas que operan con productividades anormalmente bajas. Sin embargo, a pesar de que las formas de subempleo que son medidas no dan cuenta del total de la PEA subempleada, los niveles que éste alcanza en el Perú son realmente alarmantes. Y no se trata sólo del volúmen absoluto al que llegan los subempleados, sino de la celeridad registrada en su incremento.

Se ha estimado que en 1973 el subempleo llegó al 41.3o/o de la fuerza de trabajo, es decir que 1 millón 871 mil personas, aproximadamente, se encontraron en esa situación, la que se deterioraría aceleradamente bajo la presencia de la crisis económica, calculándose que durante 1977 se encontraban subempleados 2 millones 466 mil personas económicamente activas, es decir, el 48.1o/o de la PEA. En sólo cuatro años el subempleo se incrementó en cerca de 600 mil personas. En las áreas urbanas el subempleo se incrementa más rápidamente que el desempleo, durante el desarrollo de la crisis. Las actividades no agrícolas con sede, fundamentalmente, en esas áreas muestran que el deterioro del subempleo a nivel nacional, fue absorbido por las actividades predominantemente urbanas. Así, entre 1973 y 1977 el subempleo en las actividades no agrícolas aumentó en 618 mil personas, llegando ese último año a estimarse que en las actividades no agrícolas los subempleados llegaban a más de 1 millón 200 mil representando el 39.2o/o de la fuerza de trabajo no agrícola.

Este hecho encuentra su explicación en la incorporación masiva de gruesos sectores de población desocupada, ya sea cesante ya sea que se incorpore por primera vez a trabajar, a los sectores donde predomina el trabajo independiente, o "trabajo por cuenta propia", generalmente en el comercio ambulatorio o en ciertos "servicios", como lavadores de carros, lustrabotas, acomodadores y llenadores de microbuses, etc. Estas ocupaciones redundantes y de baja productividad, se hacen más abultadas en momentos que las actividades "modernas", "organizadas" y regidas por la racionalidad de costo-beneficio, reducen su capacidad de reclutamiento de mano de obra o de retención de la que tienen. Y, en esos precisos momentos los ingresos de los portadores de la fuerza de

trabajo, como concurrentes al mercado de bienes-mercancías o de servicios-mercancías, se ven reducidos en términos reales. Ello conduce, por fuerza, a reducir, de una manera más drástica aún, el ingreso promedio captado por estos sectores pauperizados.

¿Cuál es, entonces, el motivo por el que ingresan a trabajar en actividades tan bajamente remunerativas? La respuesta fluye, de modo lógico, si se tiene en cuenta que las decisiones son tomadas al interior del grupo familiar. Que aquél ingreso que no tendría sentido para un individuo independiente, lo tiene para el grupo familiar como ingreso complementario al ingreso principal que percibe la familia, generalmente el del jefe de ella. En otros términos, el grupo familiar no puede darse el lujo de tener a uno de sus miembros, apto para el trabajo, parado. Es preferible que "gane algo" a que tenga sólo que consumir. Y, en la medida en que los ingresos reales familiares caen, más miembros de la familia salen a la búsqueda de un puesto, a la búsqueda urgente de una actividad. Como efecto de ello, la tasa de actividad se incrementa. Y esto, precisamente, se ha registrado en los dos últimos años. Ello ocurre a pesar de que las familias con menor poder adquisitivo tienen más representantes entre la fuerza de trabajo, lo que implica que su probabilidad de incorporar nuevos miembros a la actividad productiva es más remota.

Sin embargo, esto parece ocurrir entre estos grupos: incorporar más niños y jubilados a la actividad productiva, aunque signifique enrolarlos a ocupaciones redundantes y de baja productividad. Los efectos macroeconómicos y macrosociales no entran en su cálculos. Probablemente ello también esté sucediendo entre los sectores medios pauperizados por la crisis.

En todo caso, la coyuntura de crisis no ha hecho más que mostrar, de una manera sumamente clara, la precariedad de un "modelo de desarrollo" que no pudo encarar, ni resolver los graves problemas estructurales de la economía y la ocupación de la fuerza de trabajo en el Perú, los que, de alguna manera, han sido heredados del viejo modelo exportador, al que ahora, algunos plantean recurrir como alternativa de "solución".

BIBLIOGRAFIA

AMAYA, Víctor 1978 — *Población y Empleo en el Perú.* INIDE, Lima

CARDOSO, F.H. y E. FALLETTO 1970 — *Dependencia y desarrollo en América Latina.* Ed. siglo XXI, México

DGE (Dirección General del Empleo) 1976 — *Los inmigrantes en Lima Metropolitana y su incorporación en la estructura ocupacional.* Ministerio de Trabajo, Lima

DGE 1977 — *Situación ocupacional del Perú, Informe 1976.* Ministerio de Trabajo, Lima.

DGE 1977a — *Diagnóstico de la realidad nacional: ocupación.* Ministerio de Trabajo, Lima.

DGE 1978 — *Anuario Estadístico del sector Trabajo 1977.* Ministerio de Trabajo, Lima.

DGE 1978a — *Situación ocupacional del Perú, Informe 1977.* Ministerio de Trabajo, Lima.

HENRIQUEZ, Narda 1978 — *Trabajo asalariado y relaciones capitalistas: Perú 1940-1972.* Mimeo, Lima.

KRITZ, Ernesto y Joseph, RAMOS 1976 — *Medición del subempleo urbano.* Revista Internacional del Trabajo. Ginebra.

MALETTA, Héctor 1978 — *La absorción de mano de obra en el sector agropecuario.* Universidad del Pacífico, Lima.

MALETTA, Héctor 1978a — *El subempleo en el Perú: una visión crítica.* En Revista Apuntes. Universidad del Pacífico, Lima.

MOULY, Jean 1973 — *Algunas observaciones sobre los conceptos de empleo, subempleo y desempleo.* Revista Internacional

dd del Trabajo, Ginebra.

OEA 1974 — *La migración laboral andina.*

ONEC 1974 — *La población del Perú.* Lima

ONEC 1974a — *Contribución al estudio de la concentración urbana 1940-1972.* Boletín de Análisis Demográfico Nº 14, Lima.

RIVERA, Iván 1978 — *La crisis económica peruana: génesis, evolución y perspectivas.* CISEPA, Lima.

ROEL, Virgilio 1978 — *La crisis general del capitalismo y la economía peruana.* Lima.

CUADRO Nº 1

Perú: Población total y población en edad activa
(Cifras en miles)

Años	Población Total	Pob. (15-59 años)
1960	10,022.0	5,017.4
1970	13,447.0	6,712.9
1977	16,580.0	8,394.9
1970/60	2.98o/o	2.95 o/o
1977/70	3.04 o/o	3.25o/o

Fuente: ONEC, Boletín de Análisis Demográfico Nº 16, p. 85

CUADRO Nº 2

PERU: Población total según área urbana y rural
(En porcentajes)

Años	Población Urbana		Población Rural	
	o/o de po. total	Variac. anual media	o/o de po. total	Variac. anual media
1940	26.9		73.1	
		4.2		1.3
1961	40.1		59.9	
		5.6		0.6
1972	53.2		46.8	

Fuente: ONEC 1974a: p. 37

CUADRO Nº 3

PERU: Población, PEA y Asalariados. 1972-78
(Cifras en Miles)

Años	Población	PEA	Asalariados
1972	14,223.9	4,401.7	1,760.7
1973	14,628.3	4,534.3	1,842.7
1974	15,043.6	4,672.9	1,914.9
1975	15,470.0	4,817.5	1,973.6
1976	15,907.9	4,968.0	2,024.9
1977	16,357.5	5,124.7	2,048.1
1978	16,819.2	5,287.1	2,059.8

Fuente: INE y EDGE

CUADRO Nº 4

PERU: Evolución sectorial de la fuerza de trabajo
1961-77

Sectores Económicos	1961	o/o	1977	o/o
Total	3,045.0	100.0	5,124.7	100.0
Agropecuario	1,516.2	49.8	2,001.4	39.1
Minería	66.2	2.2	97.2	1.9
Industria	408.3	13.4	793.7	15.5
Construcción	104.4	3.4	185.2	3.6
Comercio	276.9	9.2	631.2	12.3
Servicios	545.6	17.9	1,226.5	23.9
Aspirantes y no determin.	124.7	4.1	189.5	3.7

FUENTE: ONEC, Censo Nacional 1961 y DGE

CUADRO Nº 5

PERU: Evolución del desempleo y el subempleo agrícola y no agrícola
1969-77
(En porcentajes)

Año	Desempleo			Sub-empleo		
	Total	Agrícola	No-agrícola	Total	Agrícola	No-agrícola
1969	5.9	0.3	10.6	46.1	66.6	29.0
1970	4.7	0.3	8.3	46.0	64.3	30.9
1971	4.4	0.3	7.7	44.4	63.6	29.0
1972	4.2	0.3	7.3	44.2	67.0	26.5
1973	4.2	0.3	7.1	41.3	65.4	23.3
1974	4.0	0.3	6.6	41.8	65.4	25.0
1975	4.9	0.3	8.1	42.4	68.2	24.8
1976	5.2	0.3	8.4	44.3	61.8	32.7
1977	5.8	0.3	9.4	48.1	62.1	39.2

FUENTE: Ministerio de Trabajo. DGE

CUADRO Nº 6

LIMA METROPOLITANA: Desocupados y subempleados según nivel educativo 1977

(En porcentajes de PEA)

Nivel educativo[a]	Desocupados	Subempleo
Primaria	5.9	32.0
Secundaria	9.4	16.5
Superior	7.1	17.4

FUENTE: DGE 1978a: p. I-I

a Se excluye a los "sin instrucción" por no ser estadísticamente representativos, debido al tamaño de la muestra.

CUADRO Nº 7

PERU: Evolución del PBI, la ocupación y la productividad 1969-77

Año	PBI[a]	Ocupación[b]	Productividad[c]	Variación en o/o
1969	313,421	3,821.8	82,009	
1970	333,846	3,970.9	84,073	2.5
1971	350,726	4,091.2	85,727	2.0
1972	363,570	4,214.6	86,264	0.6
1973	381,876	4,342.7	87,935	1.9
1974	412,343	4,485.7	91,924	4.5
1975	429,938	4,580.7	93,859	2.1
1976	444,566	4,709.7	94,394	0.6
1977	439,231	4,826.5	91,004	−3.6

FUENTE: INE para el PBI, DGE para la ocupación.
a en millones de soles 1973
b en miles de personas
c en soles 1973

CUADRO No. 8

PERU: Reducciones de personal, paralizaciones y cierres de empresas[1]

	1976	1977
Total	187	391
Cierres	42	78
Reducciones de personal	121	265
Paralizaciones	24	48

FUENTE: DGE 1978 a: p. IV–22

1 Correspondiente a las solicitudes presentadas al Ministerio de Trabajo entre Enero y Setiembre.

CUADRO Nº 9

Algunos indicadores de a evolución de los ingresos

Año	PBI por persona a soles a	Participación de los asalariados en el ingreso nac. b	Indice de ingresos reales por trabajador en Lima Metropolitana c	CCG de los ingresos por trabajador en Lima
1970	24,826	46.7	99.3	0.56
1971	25,359	49.5	96.7	0.52
1972	25,561	51.3	97.3	0.52
1973	26,105	48.9	100.0	0.48
1974	27,792	47.6	86.4	0.47
1976	27,946	46.4	86.5	0.45
1977	26,853	s/d	72.5	0.43

FUENTE: a INE

b BCR, Cuentas Nacionales del Perú

c DGE 1978a. Para 1971 y 1975 los datos del índice y del (CCGC coeficiente de concentración del Gini) no corresponden a la misma encuesta.

APUNTES PARA EL ANALISIS Y EVALUACION DE LAS POLITICAS DE EMPLEO DE LAS DECADAS 60-70

Juan Luis Herrera Miranda

INTRODUCCION

El patrón histórico de crecimiento de la economía peruana tiende por la década de los 60, hacia el fortalecimiento de su polo urbano y al deterioro de su área rural. La modernización económica y la desruralización de la población observadas en esta época, se expresaron en un paulatino fortalecimiento de los grupos urbano-industriales que, sin llegar a desplazar del poder a los agro-exportadores y latifundistas tradicionales, demandan y llegan a obtener una serie de disposiciones a su favor, las que tuvieron como resultado el acrecentamiento y predominio de una actividad manufacturera monopólica, centralizada, dependiente del exterior e intensiva en capital.

Años antes, la Alianza para el Progeso había condicionado la ayuda financiera norteamericana a la ejecución de una serie de cambios de las economías latinoamericanas que las hicieron más modernas y adecuadas a la nueva división itnternacional del trabajo; cambios como la Reforma Agraria y el establecimiento de una planificación de tipo indicativo. Los grupos urbano-industriales reciben positivamente estas disposiciones, muy convenientes para su consolidación como clase hegemónica, intenta modificar la arcaica estructura agraria-intento que es mediatizado por las terratenientes y que, por tanto, la deja intacta y elaboran planes de desarrollo que, por una u otra razón, no llegaron a implementarse.

Desde fines de la década de los 60 hasta mediados de la del 70 se visualiza un proceso radical de reformas que cancela definitivamente el

poder de agro-exportadores y gamonales y que propicia una mayor presencia del Estado en el funcionamiento de la economía y en la intermediación con el capital externo.

Pero, en lo esencial, este proceso no modifica las tendencias de nuestro patrón histórico de crecimiento, en la medida en que las reformas no llegan a beneficiar sino a sectores restringidos de la población, quedando excluídas de estas las zonas más atrasadas del campo, las que además reciben una bajísima dotación de capital y mantienen con el polo moderno de la economía un intercambio totalmente desigual. Este polo por lo demás, se ve favorecido por la intervención directa del Estado en las industrias básicas--- que le brindan insumos subsidiados--- y en el desarrollo de obras de infraestructura económica social--- que le significan economías externas.

En todo caso, los propósitos de desarrollo del gobierno que comanda este proceso, se ven reflejados en sus planes (siempre indicativos para el sector privado) y, en menor medida, en sus instrumentos de política económica, los mismos que deben ser replanteados al ingresar el país en una fuerte crisis, a mediados de la década de los 70. En esta situación, cuyas causas son de orden más bien estructural, las nuevas autoridades adoptaron un conjunto de medidas temporales de estabilización y reactivación que implican ---además de la desaceleración de las reformas y de la actividad económica del Estado--- la contención de los salarios reales y por ende, del consumo, así como la recesión de la producción dirigida al mercado interno más no un cambio del patrón histórico de crecimiento de la economía nacional.

En conclusión, puede plantearse que los gobiernos de estas décadas apuntan hacia el fortalecimiento del polo urbano-industrial, variando sus estrategias de desarrollo únicamente en el énfasis que ponen sobre determinado factor, ya sea el ritmo de crecimiento o la trasformación de las estructuras.

Ahora bien, el tratamiento que se da a la variable empleo está en relación al tipo de estrategia adoptada. Así en las estrategias de desarrollo que enfatizan el ritmo de crecimiento como factor fundamental, no dan un tratamiento explícito a la utilización de la potencialidad productiva de la mano de obra, en tanto consideran al empleo como un derivado de otras variables macroeconómicas, tales como la inversión y el producto.

En contraposición, las alternativas que privilegian la necesidad de

cambios en la dirección, estilo o patrón de desarrollo, otorgan al empleo un mayor peso e interrelacionan la política ocupacional con las políticas que constituyen su eje, tales como el cambio de la estructura tradicional de poder, la redefinición de las relaciones de dependencia, la redistribución del ingreso y la reorientación espacial del desarrollo a fin de ampliar el mercado doméstico, así como la modernización de las formas de producción.

Esta diferencia de enfoque no ha implicado, sin embargo, un mayor o menor éxito en la solución cabal de la problemática, pues, como veremos a continuación, ésta ha tendido a ahondarse, dada la permanencia de nuestro patrón histórico de crecimiento.

El análisis que sigue se refiere a las políticas ocupacionales integradas a los planes de desarrollo de los gobiernos que se suceden en estas dos últimas décadas. A través de él se intenta determinar la ponderación que recibe la variable empleo dentro de la estrategia general de desarrollo adoptada por cada uno de los gobiernos de turno, los fundamentos retrospectivos y proyectivos de sus políticas ocupacionales, las metas propuestas y las acciones a través de las cuales se pensaba llegar al cumplimiento de tales metas. Asimismo, se pretende establecer la consistencia interna de las políticas ocupacionales, su adecuación a la problemática prevalesciente y los resultados concretos de la aplicación de las mismas o, en su defecto de aquellas políticas que fueron ejecutadas en su reemplazo cuando los planes de desarrollo no llegaron a implementarse.

REFLEXIONES SOBRE LA MEDICION DEL NIVEL DE EMPLEO Y EL ANALISIS DE LA PARTICIPACION EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA

Edgard Flores

1. INTRODUCCION

El presente documento se orienta al examen de algunos aspectos que tienen relación con la medición de los niveles de empleo (desempleo y subempleo), y con el análisis de la participación de la población en la actividad económica incluyéndose, en esta última, lo referente al examen de las relaciones entre ingresos y participación en la actividad económica, principalmente en la población femenina.

En diferentes países de la región se ha señalado la preocupación por la validez de los conceptos utilizados en las mediciones del empleo así como la operacionalización de los mismos, en relación con la realidad de nuestros países que necesariamente deben expresarla con precisión.

En la primera parte del documento, se analizan las medidas relativas utilizadas para medir los fenómenos del desempleo y del subempleo. Se utiliza el concepto de "tasa" como medida de probabilidad, se propone medidas relativas alternativas para ambos fenómenos y se examinan los resultados de su aplicación en relación a las medidas que se vienen utilizando.

En la segunda parte, se examinan los factores que influyen en la participación de la actividad económica tanto masculina como femenina; los factores que se incluyen en el análisis son principalmente aquellos factores personales, susceptibles de ser comprendidos en una encuesta de hogares; se incluye, asimismo, un análisis de la influencia de los ingresos familiares en la participación de la actividad económica, con el propósito de señalar la dirección y tipo de análisis en torno a las relaciones entre ingresos familiares y participación en la actividad económica de las mujeres.

Asimismo, se destaca el rol preponderante de las variables familiares y estructurales de la sociedad en relación a las variables individuales para explicar las variaciones en la participación femenina en la actividad económica.

Debe recalcarse que es necesario validar los aspectos conceptuales y operacionales que se utilizan en la medición del empleo y, coordinar esfuerzos para la investigación de aquellos que no reflejen con precisión la realidad. Sin embargo, se debe insistir en la necesidad de impulsar las acciones orientadas a reforzar los plantemientos y metodologías que permitan superar los estrangulamientos ya detectados en la situación del empleo. Particular énfasis se debe dar a la ejecución de medidas ya diseñadas para mejorar la situación ocupacional, que la gravedad del problema del empleo amerita.

2. Desempleo y Subempleo: Medidas relativas

Con el incremento en el estudio y análisis del problema del empleo en los países de la Región, en la década de los años 70 se ha puesto énfasis en la falta de suficiencia de los conceptos sobre Población Económicamente Activa, principalmente en lo concerniente a las personas desempleadas. Sin embargo, pocos son los cambios que se registran, en el transcurso de los últimos veinte años, en lo relativo a las recomendaciones internacionales para el levantamiento de los censos nacionales de población, recomendaciones que sirvieron de base (para las que se adoptaron) en las encuestas de mano de obra generalizadas en los países o ciudades principales de la Región a partir de 1970.

Dos características permanecen constantes en las recomendaciones internacionales y en las definiciones sobre desempleados en los diferentes países de la Región.

i. la búsqueda de trabajo remunerado o lucrativo;

ii. que la búsqueda sea realizada durante el período de referencia que se haya determinado.[1]

1. Consideraciones de situaciones específicas para incluirlas en la categoría de desempleados, tal como las referentes personas que no hayan buscado trabajo durante el período de referencia debido a enfermedades pasajeras y otras situaciones específicas, generalmente no son operacionalizadas tanto en los recuentos totales (censos) como en los basados en muestras de la población.

Las recientes recomendaciones de Naciones Unidas para los censos de los 80 incluye el concepto del desempleo oculto en la población inactiva (trabajador desalentado)[2] entre los trabajadores desempleados, cuando las oportunidades de empleo se consideren muy limitadas, rompiéndose de esta manera, con las características de búsqueda de trabajo y período de referencia. Asimismo, introduce un factor necesariamente relativo al señalar su inclusión entre los desempleados cuando se consideren las oportunidades de empleo como muy limitadas. La operacionalización de esta característica llevará a decisiones subjetivas y arbitrarias en muchos casos y afectará la comparabilidad interna.

En efecto, la consideración de reducidas oportunidades de empleo es relativa al volumen de la población que busca empleo. A su vez, el volumen de población puede reducirse (emigración por ejemplo) como consecuencia de las oportunidades de empleo disponibles, tal como es el caso de la situación del empleo en el área rural y urbana. ¿Debe considerarse solamente un valor relativo de desempleo a nivel del país, por debajo del cual se incluiría a esta población entre los desempleados?, o por el contrario ¿debe trabajarse con valores diferentes que correspondan a las diferentes situaciones que se presenten en el área rural respecto a la urbana, entre ciudades intermedias y metrópolis, etc.?

En cuanto a la comparabilidad nacional, es claro que al incluirse esta población entre los desempleados, aquella se verá afectada. Finalmente, considerando que las características de un recuento total de la población dificultan la inclusión de numerosas preguntas, aún tratándose de recuentos parciales de la población en forma simultánea al censo, la operacionalización del concepto de trabajador desalentado se verá muy restringida.[3]

Por lo señalado, se considera que la categoría de desempleo oculto en la población inactiva, se mantenga aparte del desempleo como ha venido considerándose. Tal tratamiento permite, en los casos que se crea conveniente, su agregación. La medición de esta categoría en los recuentos

2. Personas que no estaban trabajando y estaban dispuestas a hacerlo pero no buscaban activamente un trabajo por creer que no habría empleos disponibles.

3. Al número de preguntas debe añadirse la dificultad que determina el tipo de entrenamiento que se imparte al numeroso contingente de entrevistadores necesarios en un recuento censal, respecto al entrenamiento intensivo que debe darse a un número mucho más reducido de entrevistadores que se utilizan en las encuestas de mano de obra. Así, la Dirección General del Empleo ofrece un cursillo de capacitación de 40 horas en las técnicas de entrevista y manejo de formulario a los entrevistadores.

censales debería ser materia de una cuidadosa evaluación en las actividades pre-censales, así como considerar en sus aspectos más destacados, lo concerniente al principio de la comparabilidad nacional.[4]

Un aspecto insuficiente operacionalizado del concepto del desempleo es el relativo a la "búsqueda activa de trabajo".

¿Debe ser suficiente la declaración del entrevistado? o además de esta ¿debe clasificarse de acuerdo a los canales utilizados para presionar el mercado de trabajo? y, en este segundo caso ¿cómo clasificar los canales: por su mayor utilización o por su mayor inserción en el mercado de empleo?.

2.1. Las Tasas como Concepto de Probabilidad[5]

La primera idea que inspira la elaboración de una tasa, es la de lograr una medida relativa de un fenómeno, que permita efectuar comparaciones en el tiempo y en el espacio, tal como lo señala Roland Pressat.[6]

Esta primera característica persigue eliminar las dificultades que ofrecen, a efecto del análisis comparativo, los diferentes tamaños de población entre diferentes circunscripciones de un país o de diferentes países, en base sólo al volumen absoluto del fenómeno de que se trata (subempleo o desempleo), cuando se persigue señalar su mayor o menor incidencia en una misma localidad en diferentes tiempos[7] o, en un mismo momento en localidades de muy diferentes tamaños.

Una segunda característica que surge es la relacionada con la población a que debe referirse la tasa. Con el propósito de que la población de referencia sea aquella susceptible de ser comprendida por el fenómeno que se desea medir, y, ganar en precisión en cuanto a la medida en el tiempo y el espacio, el concepto de tasa debe asimilarse al concepto de probabilidad

5. La argumentación de esta sección es aplicable tanto al desempleo como al subempleo.

6. R. Pressat "El Análisis Demográfico". Fondo de Cultura Económica, México Pág. 41.

7. En localidades caracterizadas por elevado crecimiento de población el valor absoluto del fenómeno puede aumentar y el valor relativo reducirse.

de un suceso con el total de sucesos posibles. La asimilación del concepto de tasa al de probabilidad simple, permite ganar en la precisión de la medida relativa del fenómeno al reducir la población de referencia sólo a aquella susceptible de presencia del fenómeno.

En este orden de ideas cabe señalar que la forma como se ha venido definiendo la tasa de desempleo, ha sido relacionando la población desempleada (incluyendo aspirantes a trabajador) con la población económicamente activa (PEA), expresada por cien personas activas.

La pregunta inmediata que surge es si las diferentes categorías de trabajadores que conforman la PEA son susceptibles de estar desempleados permaneciendo en su categoría. ¿Es posible que un trabajador familiar, busque activamente empleo, sin que pierda su condición de trabajador familiar? La misma interrogante puede plantearse para otras categorías de la PEA tal como los patrones, que por definición tienen trabajadores a su cargo; y, trabajadores independientes.

La posibilidad de búsqueda de trabajo remunerado o lucrativo sólo podría darse, cuando trabajadores de diferentes categorías estén ofertando su fuerza de trabajo como asalariados; esto es, a la existencia de oferta y demanda de mano de obra en un espacio determinado, o sea, a la existencia de un mercado de trabajo.[8]

Por las razones expuestas se considera, que relacionar los desempleados con el total de población económicamente activa, es una medida relativa del desempleo muy gruesa, que al efectuar análisis comparativos en el tiempo y en el espacio, éstos se verán fuertemente influidos por la proporción de población asalariada de una misma área geográfica, cuando esta proporción se incremente o decremente significativamente, o por las diferentes proporciones de población asalariada en dos o más áreas geográficas.

En otras palabras, si se tiene dos poblaciones A y B en las cuales la tasa de desempleo es de 5% y la población A tiene el 75% de la población asalariada y la población B el 35% de la población asalariada, no se puede concluir que el fenómeno tiene la misma intensidad relativa en ambas poblaciones.[9]

8. Debe recordarse que la clasificación según categoría de ocupación correspondiente a los cesantes se realiza de acuerdo a la categoría ocupacional relativa a su última ocupación.

9. Las reducidas "tasas de desempleo" que se calculan para el área rural en los diferentes países de la Región, se deben en parte a la reducida proporción de población asalariada, que refleja la existencia de mercados de empleo muy primarios o simplemente la inexistencia de ellos (autoconsumo).

En el caso de subempleo, la forma de obtención de la "tasa de subempleo" ha sido relacionado la población subempleada con la población económicamente activa, medida expresada generalmente por cien personas activas.[10]

Tal forma de exprear la "tasa de subempleo" incorpora como población de referencia de la tasa, (población económicamente activa) a una población como és la población desempleada, que no puede ser comprendida en el fenómeno del subempleo. Por tanto, son excluyentes la probabilidad de estar desempleado y la probabilidad de estar subempleado.

2.2. Propuesta de Definición de Tasa de Desempleo

Como se ha señalado, la forma en que se define la tasa de desempleo constituye una medida relativa del desempleo gruesa, burda, que se aleja de los supuestos implícitos del concepto del fenómeno y que hace necesario introducir otros indicadores a efectos de explicar su evolución en el tiempo o comparabilidad en el espacio geográfico.

La medida relativa que se propone, es aquella que utilice como población de referencia la población asalariada, a la que se debe agregar los aspirantes a trabajador, por no tener éstos categoría de ocupación definida.

$$\text{Tasa de desempleo} = \frac{\text{desempleados}}{\text{Asalariados} + \text{aspirantes}} \times 100$$

El siguiente ejemplo teórico puede ilustrar sobre la utilidad de la definición sugerida.

10. No se discute en este documento sobre los aspectos conceptuales y las definiciones operacionales del Subempleo, los que pueden verse en SERH: "El Empleo, Aspectos Conceptuales y Definiciones Operacionales". Documento presentado en el Seminario sobre Empleo. Paracas - Perú, 14-17 abril, 1971.

	Población A	Población B
PEA	100,000	100,000
Asalariados	75,000	35,000
Desempleados	5,000	5,000
Tasa de Desempleo definición actual	5.0%	5.0%
Tasa de Desempleo definición sugerida	6.7%	14.3%

La comparación de las medidas relativas del desempleo de los países desarrollados con las medidas relativas del desempleo, de los países en proceso de desarrollo están claramente influenciadas por la población de referencia (PEA total) ya que se incluye en ella a la población no asalariada, cuya probabilidad de estar desempleada, dentro del concepto implícito de desempleo, es nula o muy reducida. Lo anterior, significa que sin renunciar a los esfuerzos por desarrollar conceptos más próximos a nuestra realidad, podemos encontrar medidas relativas del desempleo de mayor precisión, objetivo último de todo esfuerzo estadístico.

2.3. Categoría ocupacional de los desempleados

Los resultados de las encuestas de mano de obra, con información correspondiente a la categoría ocupacional de los desempleados que se presentan en el cuadro No. 1[11], evidencian que los desempleados en las categorías ocupacionales de no-asalariados no alcanzaron un valor mayor al 15% del total de los desempleados (enero 1967, valor máximo) siendo noviembre de 1969 sólo el 1.1% del número de desempleados.

Por otra parte, tal como ya se ha señalado, la categoría ocupacional es la correspondiente a la que tuvo el trabajador desempleado en su última ocupación, en tanto que la búsqueda de empleo remunerado supone la presión de esta oferta de mano de obra sobre la demanda de la misma, vale decir la presión sobre la demanda de mano de obra asalariada.

11. En los años 1970-1976 no fueron de aplicación las preguntas base de la determinación de la categoría ocupacional a los trabajadores desempleados cesantes.

Las variaciones que presenta la proporción de trabajadores no asalariados en el total del desempleo puede deberse a factores relacionados con las fluctuaciones mensuales del desempleo, por una parte, y a evolución de la tendencia del mismo, por la otra.

LIMA METROPOLITANA:

CUADRO No. 1
DESEMPLEADOS, POR CATEGORIA OCUPACIONAL
1967, 1969, 1977 y 1979
(cifras relativas)

Categoría Ocupacional	Enero 1967	Nov. 1969	Junio 1977	Ago/Set. 1979
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0
Asalariados	58.9	73.4	63.5	57.6
No Asalariados	13.2	1.1	4.8	9.9
Aspirantes	27.9	25.5	30.7	32.5
No determinado	(*)	(*)	1.0	(*)

Fuente: Ministerio de Trabajo - Dirección General del Empleo. Encuestas de Hogares.
Asalariados: empleados, obreros y trabajadores del hogar.
No Asalariados: trabajador familiar, trabajador independiente y patrono.
Aspirantes: Incluye practicantes.
(*): No se presentaron casos en la encuesta.

2.4. Análisis de resultados de ambas alternativas

El gráfico No. 1 ilustra las tasas de desempleo global, bajo la definición utilizada actualmente, y las tasas de desempleo de la población asalariada. Ambas medidas corresponden a resultados de encuestas de hogares en base a muestras probabilísticas independientes, de Lima Metropolitana entre los años 1970-1980. Por otra parte el total de desempleados es igual para cada medida relativa.

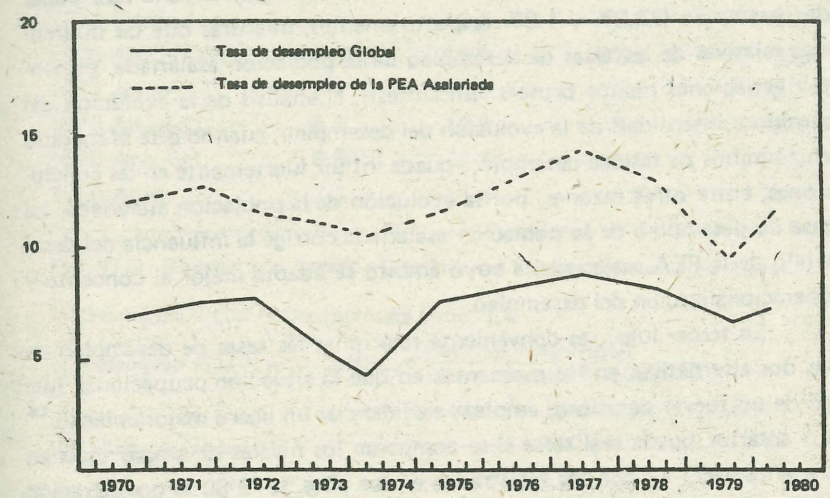
De la comparación de los valores que arrojan ambas medidas relativas, contenidas en la col. 1 y col. 2 del cuadro No. 2, así como del gráfico No. 1 surgen dos aspectos importantes en relación con la intensidad del fenómeno y en relación con el sentido e intensidad en el cambio.

La mayor intensidad de la tasa de desempleo de la población asalariada, es lógica consecuencia de referir el desempleo a una población menor que la población económicamente activa. Se observa que la mayor tasa de desempleo (8.7% en junio de 1977), corresponde a la mayor tasa de desempleo de la población asalariada registrada en la misma encuesta (14.3%). El valor que alcanza la tasa de desempleo de la población asalariada es más del doble del valor de la tasa de desempleo, cuando esta última alcanza sus valores más reducidos (11.0% en 1973, 10.5% en 1974 por 5.0% en 1973 y 4.1% en 1974 respectivamente).[12]

LIMA METROPOLITANA

GRAFICO No. 1

TASA DE DESEMPLEO GLOBAL Y TASA DE DESEMPLEO DE LA PEA ASALARIADA
1970 – 1980



FUENTE: Ministerio de Trabajo - Dirección General del Empleo: Encuestas de Hogares.

12. No se trata de modificaciones en la medición en valores absolutos del desempleo sino de cambios en la medida relativa.

El sentido y la intensidad de la evolución de ambas medidas, se expresa en términos de la diferencia relativa de ambas medidas en dos momentos sucesivos (col. 3, para el desempleo global y col. 4 para el desempleo de asalariados). El signo que precede a las diferencias relativas indica el incremento (+) o reducción (—) en las tasas.

En primer lugar, se observa que el sentido de la evolución del desempleo no necesariamente es el mismo en ambas medidas. Así, entre los años 1970 y 1980 la comparación del sentido del cambio es diferente cuando se comparan los años 1972 y 1971. En efecto, la diferencia relativa del desempleo global señala un leve incremento, mientras que la diferencia relativa del desempleo entre asalariados señala una reducción.[13]

En segundo lugar debe analizarse la intensidad de los cambios en ambas medidas. Una primera observación permite establecer que los cambios en la intensidad son más acentuados en la tasa de desempleo global que en la tasa de desempleo de la población asalariada. En efecto, el mayor o menor valor absoluto de las diferencias relativas corresponden a la tasa global de desempleo (82.9% y 1.3% respectivamente), mientras que las diferencias relativas de las tasas de desempleo de la población asalariada, presentan variaciones menos bruscas. En síntesis, el análisis de la evolución del sentido e intensidad de la evolución del desempleo, cuando éste es medido en términos de tasa de desempleo, puede influir fuertemente en las conclusiones, entre otras razones, por la evolución de la población asalariada. La tasa de desempleo de la población asalariada corrige la influencia del desarrollo de la PEA asalariada, a cuyo ámbito se adapta mejor el concepto y operacionalización del desempleo.

En tercer lugar, es conveniente relacionar las tasas de desempleo en las dos alternativas en los momentos en que la situación ocupacional, luego de un fuerte deterioro, empieza a evidenciar un ligero mejoramiento.[14] Lo anterior puede realizarse si se comparan los niveles de ambas tasas en los años 1971-72 con los registrados en los años 1979-80 la comparación muestra valores menores en los años 1979-80 respecto de los alcanzados entre 1971-72, aun en la medida relativa del desempleo que se considera más precisa; esto es, en la tasa de desempleo de la población asalariada. Sin

13. No se consideran las variaciones propias del muestreo.

14. Debe tenerse presente que la situación ocupacional a lo largo del año no se presenta uniforme, siendo más desfavorable en el primer semestre del año que en el segundo, al respecto puede verse: SERH "El Patrón Estacional del Empleo en Lima Metropolitana". Dic. 1971.

CUADRO No. 2

LIMA METROPOLITANA: DIFERENCIAS RELATIVAS: TASA DE DESEMPLEO GLOBAL; TASA DE DESEMPLEO DE LA PEA ASALARIADA

Meses y Años	Desempleo Global (1)	Desempleo PEA Asalariada (2)	Diferencia Relativa (1) (3)	Diferencia Relativa (2) (4)
1970 Agosto-Set.	6.9	12.0		
1971 Noviembre	7.5	12.6	8.7	5.0
1972 Agosto	7.6	11.6	1.3	– 7.9
1973 Set.-Octubre	5.0	11.0	–34.2	– 5.2
1974 Marzo	4.1	10.5	–18.0	– 4.6
1975 Abril-Mayo	7.5	11.6	82.9	10.5
1977 Junio	8.7	14.3	16.0	23.3
1978 Jul.-Ago.	8.0	12.9	– 8.1	– 9.8
1979 Ago.-Set.	6.5	9.3	–18.8	–27.9
1980 Abril	7.1	11.4	9.2	22.6

FUENTE: Ministerio de Trabajo - Dirección del Empleo. Encuesta de Hogares.

(1) Desempleo Global = Desempleados entre PEA

(2) Desempleo en la PEA Asalariada $= \frac{\text{Cesantes} + \text{Aspirantes}}{\text{PEA Asalariada} + \text{Aspirantes}}$

(3) Diferencia relativa (1) $= \frac{\text{Desempleo}_i^1 - \text{Desempleo}_i^1 + 1 \times 100}{\text{Desempleo}_i^1}$

(4) Diferencia relativa (2) $= \frac{\text{Desempleo}_i^2 - \text{Desempleo}_i^2 + 1 \times 100}{\text{Desempleo}_i^2}$

embargo, diversos indicadores de ocupación y económicos señalan que la situación del Perú es menos favorable en los años 1979-80 que en los años 1971-72.[15]

Los nuevos valores de la tasa de desempleo de la población asalariada en períodos de situación del empleo menos favorable (1979-80), que las correspondientes a los años 1971-72 reafirman que la tasa de desempleo, aun la de mayor precisión, es insuficiente para evaluar la situación ocupacional, en la medida que el fenómeno del subempleo tenga relevancia en el país.

2.5. Tasas de Subempleo

Como ya ha sido expresado, en esta sección no se discutirá sobre la forma y validez de ia medición del subempleo.[16] Se pretende examinar la medida relativa del subempleo y la proposición de una medida relativa alternativa.

La forma de medición de la tasa de subempleo que utiliza como población de referencia la población económicamente activa total, incluye a la población desempleada que, como se ha visto, no tiene ninguna probabilidad de estar subempleada, en tanto que el subempleo implica tener una ocupación.

En consecuencia, la medida relativa del subempleo que se propone relaciona el total de subempleados con la población ocupada expresada por cien ocupados.

15. Véase Ministerio de Trabajo DGE "Situación Ocupacional del Perú 1978"; "Situación Ocupacional, Segundo Trimestre 1980".

16. En: SERH "El Empleo, Aspectos Conceptuales. . .", op.cit. puede encontrarse una discusión amplia sobre las diferentes metodologías con las que se ha medido el empleo en el Perú. Entre las conclusiones se señala:
"Los problemas examinados en cuanto a la operacionalidad de los conceptos sobre PEA, desempleo y subempleo sugiere la investigación de definiciones operacionales que reflejen en forma objetiva los niveles y características de la PEA, desempleo y subempleo existentes en el país; la magnitud de la tarea por realizar implica una coordinación de esfuerzos con los institutos de investigación abocados a este problema en los países latinoamericanos y el auspicio de las organizaciones internacionales que de un modo u otro estén relacionadas con el problema del empleo".
"Debemos ser conscientes de que las cifras de PEA, desempleo y subempleo con que se cuenta pueden no estar reflejando la verdadera magnitud de estos fenómenos; lo importante es establecer una estricta comparabilidad interna, a fin de poder saber si los fenómenos del desempleo y subempleo se agravan o se reducen en el tiempo, y de establecer las medidas de política para el logro de una adecuada utilización del recurso humano disponible" (sic).

$$\text{Relación del Subempleo} = \frac{\text{Subempleados}}{\text{Ocupados}} \times 100 \quad (1)$$

La medida sugerida no va a alterar significativamente los resultados numéricos respecto de la forma como se ha venido midiendo, en países donde el desempleo no sea relativamente elevado.

El gráfico No. 2 presenta los valores tanto de la tasa de subempleo como de la relación de subempleo. Al igual que en el caso del desempleo, las cifras tienen como fuente encuestas de hogares en base a muestras independientes para cada momento a que corresponden las encuestas levantadas en Lima Metropolitana. La medición de subempleo incluye el subempleo por tiempo trabajado (subempleo visible) y el subempleo por ingresos (subempleo invisible), reflejando este último el subempleo por productividad anormalmente reducida (subempleo potencial).[17] En ambos casos el número de subempleados es igual en cada medida relativa.

Las medidas relativas correspondientes a cada alternativa se presentan en la columna 1 y columna 2 del cuadro No. 3, así como en el gráfico No. 2. De su comparación se puede establecer que las variaciones en cuanto a la intensidad del fenómeno son mucho más reducidas que en el caso del desempleo, lo mismo puede establecerse en lo concerniente a los cambios en el sentido e intensidad de la evolución del fenómeno, no apreciándose ninguna variación en el sentido de la evolución de las diferencias relativas (columna 3 y columna 4 del cuadro No. 3).

Sin embargo, aparte de la ventaja que pueda significar la utilización de la relación de subempleo en áreas geográficas donde el desempleo sea significativo, y/o sus fluctuaciones acentuadas, formalmente la relación sugerida tiene la propiedad de no incluir una población, que no tiene ninguna probabilidad de encontrarse en condición de subempleo.

17. No incluye la categoría que corresponde a personas cuyo trabajo no permite la plena utilización de sus mejores calificaciones o de su principal capacidad, por la dificultad que ofrece su determinación en las encuestas de hogares, con exclusión de los casos extremos.

CUADRO No. 3

LIMA METROPOLITANA: DIFERENCIAS RELATIVAS: RELACION DE SUBEMPLEO; TASA DE SUBEMPLEO 1973-1980

Años y Meses	S PEA (1)	S (2)	Diferencia Relativa (1) (3)	Diferencia Relativa (2) (4)
1973 Marzo/Abril	17.7	19.2		
Set./Octubre	16.3	17.2	– 7.9	–10.4
1974 Marzo	20.5	21.4	25.8	24.4
1975 Abril/Mayo	18.2	19.7	–11.2	– 7.9
Set./Octubre	16.9	18.2	– 7.1	– 7.6
1976 Marzo/Abril	27.6	29.7	63.3	63.2
Nov./Diciembre	21.1	22.6	–23 6	–23.9
1977 Marzo	20.5	22.3	– 2.8	– 1.3
Junio	27.9	30.6	36.1	37.2
1978 Julio/Agosto	38.8	42.2	39.1	37.9
1979 Agosto/Setiembre	33.0	35.3	–15.0	–16.4
1980 Abril	26.0	28.0	–20.7	–20.7

FUENTE: Ministerio de Trabajo - Dirección General del Empleo. Encuesta de Hogares. Excluye Trabajadores del Hogar.

(1) s/PEA; subempleados entre PEA (relación de subempleo)

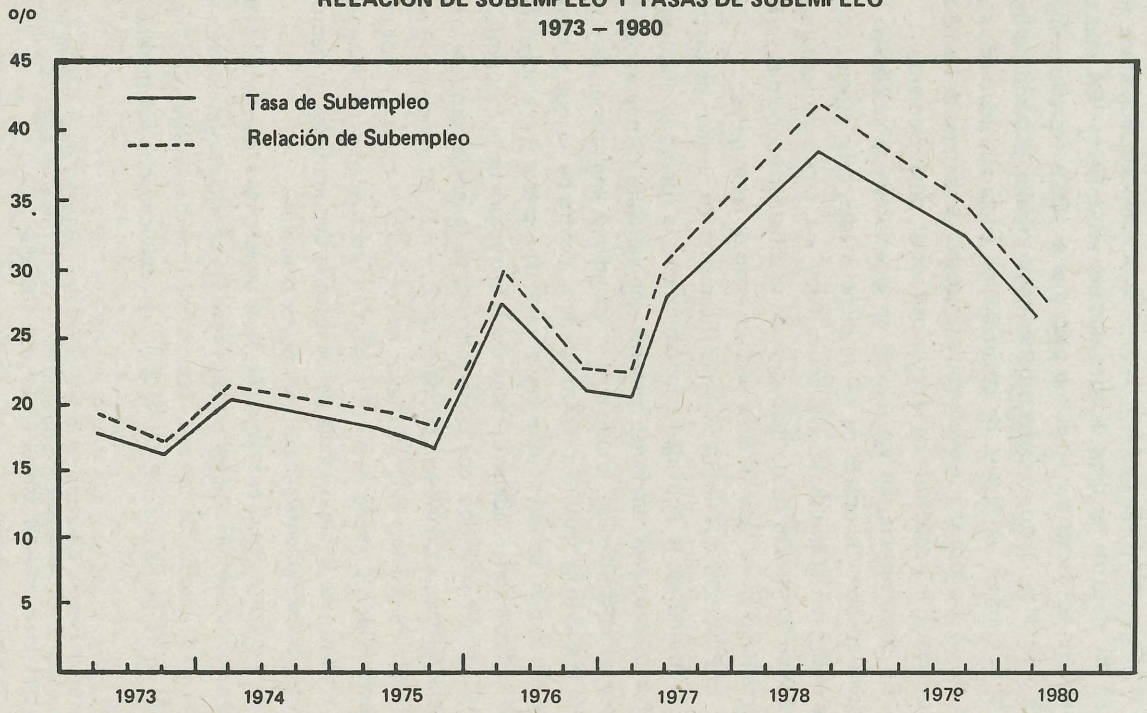
(2) s/0; subempleados entre ocupados (tasa de subempleo)

$$\text{(3) Diferencia Relativa (1)} = \frac{-(\text{Relación Subemp}_i - \text{Relac. Subemp.}_i + 1) \times 100}{\text{Relación de Subempleo}_i}$$

$$\text{(4) Diferencia Relativa (2)} = \frac{-(\text{Tasa de Subempleo}_i - \text{Tasa Subempleo}_i + 1) \times 100}{\text{Tasa de Subempleo}_i}$$

LIMA METROPOLITANA:

RELACION DE SUBEMPLEO Y TASAS DE SUBEMPLEO
1973 – 1980



FUENTE: Ministerio de Trabajo - Dirección General del Empleo: Encuestas de Hogares.

3. PARTICIPACION EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA

El volumen de PEA está determinado por la población en edad de trabajar,[18] y los niveles de participación en la actividad económica, medidos en términos de las tasas de actividad por edad. En la PEA masculina las tasas de actividad por edad son próximas al 100% entre la población de 25 a 55 años, tanto en áreas urbanas como rurales, estando explicadas las variaciones en los niveles de participación en la actividad económica antes de los 25 años por la asistencia a la escuela, y después de los 55 años por la extensión y cobertura de la seguridad social, principalmente.

En consecuencia, las variaciones en el volumen de población en la actividad económica, aparte de las ya mencionadas, cabe esperar ocurran en la población económicamente activa femenina, como consecuencia de cambios en los niveles de participación en la actividad económica; esto es, en variaciones en las tasas de actividad por edad de las mujeres.

Los factores que influyen específicamente en el nivel de participación femenina en la actividad económica que la literatura enfatiza son aquellos relacionados fundamentalmente con variables demográficas, tales como edad, urbanización, estado civil y fecundidad, englobando en una categoría la acción de factores no-demográficos, dentro de los que se mencionan la educación, factores culturales, el nivel de ingresos y el empleo, la salud de la población, el adelanto técnico y la estructura de la economía.[19]

El detalle analítico, que tanto el avance de la teoría como las investigaciones realizadas contienen, pueden conducir a la inferencia equivocada sobre una importancia relativa mayor en los factores demográficos como explicativos de los niveles de participación en la actividad económica femenina, respecto de la importancia de los factores denominados no-demográficos, que es conveniente señalar con mayor precisión.

Sin embargo, en el análisis de las tasas de actividad intercensal (1961-1972) se concluye que son los factores económico-sociales (estructura económica, distribución de ingreso, valores, etc.) los que influyen en mayor medida sobre las variaciones en las tasas de actividad que los factores de-

18. En el Perú se toma como límite superior de edad los 59 años por cuanto la legislación sobre seguridad social establece como límite de edad para la jubilación los 60 años. (Población entre los 15 y 59 años).

19. Para mayores detalles véase: CELADE "Aspectos Demográficos de la Mano de Obra en América Latina"; y, Naciones Unidas "Factores Determinantes y Consecuencias de las Tendencias Demográficas", Cap. XI.

mográficos (edad, sexo, estado civil, etc.) Esta influencia es mayor en las tasas de participación femenina que en las masculinas (87% y 78%, respectivamente).

Un intento por conocer con mayor profundidad los factores que influyen en la participación de la PEA es realizado por Víctor Amaya,[20] quien a partir de un análisis de regresión múltiple, ve la influencia de variables propias de las personas, en base a información susceptible de ser captada por encuestas de mano de obra, y la importancia de estas variables predictoras o independientes, referidas a Lima Metropolitana en 1970.

3.1. Participación en la Actividad de la Población Masculina

Las variables conformadas para el análisis de la participación masculina en la actividad económica fueron: educación, experiencia de trabajo, tradicionalismo, posición económica relativa y edad; en tanto que para el análisis de la participación femenina en la actividad económica se tomó en cuenta: educación, estado civil, carga de hijos, tradicionalismo, posición económica relativa y edad.

Los resultados señalan un coeficiente de correlación múltiple de 0.65 para el análisis de las variaciones en la actividad masculina y un coeficiente de 0.37 para el análisis de las variaciones en la actividad femenina.

Asimismo se señala en el análisis de la participación masculina como variable más sensible a los cambios en las tasas de participación específicas a edades individuales a "la experiencia de trabajo", siguiéndole en sensibilidad los niveles educativos y la posición económica relativa, en lo que respecta al tradicionalismo se señala que éste no juega un rol significante como factor influyente en la conformación de la PEA.

20. Escuela Superior de Administración Pública ESAP – Programa Experimental de Formación de Especialistas de Recursos Humanos (PEFERH). "Análisis Factorial de las Disponibilidades de Mano de Obra". Víctor Amaya. Trabajo de Investigación. Lima, Dic. 1973.
Los códigos de indicadores individuales fueron los siguientes: niveles de educación: sin instrucción, primaria, secundaria, superior; estado civil: sin pareja, con pareja; carga de hijos: no madres, madres; experiencia de trabajo: no tiene experiencia suficiente para haber aprendido un oficio, tiene poca experiencia, tiene suficiente experiencia para haber aprendido un oficio; tradicionalismo: muy tradicional, moderadamente tradicional, moderadamente moderno; posición económica relativa: alta, media alta, media, media baja, baja; edad: 14-24, 25-34, 35-44, 45-54, 55-64 años.
Las variables de tradicionalismo y posición económica relativa fueron formadas de acuerdo a la técnica de construcción de escalas por puntos, en base a las preguntas contenidas en el formulario.

3.2. Participación en la Actividad de la Población Femenina

En lo que respecta al análisis de la participación femenina se encuentra que la variable más sensible a los cambios en las tasas de participación específica a edades individuales es la predictora carga de hijos, siguiéndole en importancia el nivel educativo y la posición económica relativa. Con relación a la variable de tradicionalismo, ésta resulta ser la menos sensible y prácticamente no existen diferencias entre sus categorías, rechazándose, en principio, como factor importante en las variaciones de la participación femenina.

En relación con el análisis de la participación de las mujeres en la actividad y el mayor efecto o sensibilidad de la variable denominada "carga de hijos" el autor señala "al observar los grupos de edades menores se encuentra que las madres tienen una medida superior al promedio general y por lo tanto un coeficiente positivo, con lo que se puede afirmar que los aumentos en la participación femenina se deben en gran medida a la incorporación de mano de obra cuya característica es ser madres, esto también es posible observar en los grupos de edad más elevada". . . Se hace necesario notar que la variable "carga de hijos" resulta más explicativa que la variable estado civil. Al observar los estadísticos resultantes de las sucesivas corridas del modelo y controlar la variable "carga de hijos" se obtiene que la variable "estado civil" pasa a ser la primera, por efecto de cierta necesidad de trabajar, que se genera por las obligaciones maternales, que pueden estar correlacionadas con el estado civil y que el modelo no asume para su proceso de cálculo".

Aun con las limitaciones del modelo iterativo que se señalan en el trabajo,[21] es posible destacar algunas conclusiones generales con la finalidad de comprender mejor la problemática que representa el análisis de los factores que influyen en el nivel de participación en la actividad económica, fundamentalmente aquéllos que afectan a la participación femenina.

El conjunto de variables tomadas para el análisis de la participación de las mujeres en la actividad económica pueden sub-clasificarse en variables demográficas: estado civil, carga de hijos y edad y en variables no-demográficas o económico-sociales, dentro de las que se tiene: nivel educati-

21. Dentro de las principales limitaciones del modelo iterativo está el supuesto que no existen interrelaciones entre las variables predictoras, supuesto que el autor señala como irreal.

vo, tradicionalismo y posición económica relativa. Este conjunto de variables predictorias explica sólo el 14% de la variancia en las tasas de actividad femenina, lo que está significando que una elevada proporción de la variancia es explicada por otros factores que no son los que se han incluido en el análisis. Debe recalcarse que el análisis a que se hace referencia toma un conjunto de variables económicas y sociales que corresponden al individuo (variables individuales). En este sentido se toma la variable tradicionalismo o posición económica relativa.

Al respecto, cabe resaltar que la literatura disponible enfatiza la influencia de variables individuales, siendo casi inexistentes las investigaciones de la influencia de los grupos sociales y características de la sociedad sobre la participación en la actividad económica; dentro de éstas características es muy importante analizar la composición familiar, la estructura del ingreso familiar y sus efectos sobre la participación en la actividad económica de las mujeres, el tipo de organización del mercado laboral (disponibilidad de empleos a tiempo parcial, trabajo domiciliario a destajo, etc.), la amplitud del mercado de trabajo (demanda de mano de obra por ocupaciones, niveles de desempleo y subempleo, etc.), que parecen ser más influyentes en el nivel de participación de las mujeres en la actividad económica que los factores demográficos y económicos sociales que la literatura señala.

4. INGRESOS FAMILIARES, TAMAÑO DE LA FAMILIA Y PARTICIPACION EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA

La influencia de los cambios en los niveles de ingresos sobre la oferta de mano de obra ha sido discutida por la teoría económica desde antes de Adam Smith. Dentro de la diversidad de aspectos que plantea el problema, uno de ellos es la relación entre el nivel de ingreso y la participación en la actividad económica de algunas sub-poblaciones (hombres jóvenes, mujeres). Los economistas clásicos dieron escasa importancia a la relación mencionada pues consideraban a la oferta de mano de obra como equivalente a la población, y, en consecuencia, sujeta sólo a cambios en el largo plazo. Posteriormente se han postulado diferentes tesis sobre las variaciones que sufriría la relación entre los cambios en el nivel de ingresos y la participación de las sub-poblaciones en la actividad económica, que se puede resumir en las siguientes:

i. La participación en la actividad económica varía en forma inversa al ingreso.

Los autores que plantean esta tesis señalan que el alza del ingreso real, permite a cada familia mantener el nivel de vida a que aspira, aunque trabajen menos de sus miembros, en consecuencia se reduce la tasa de participación en la actividad económica de las mujeres, de los niños y jóvenes y de los hombres de edad avanzada; permitiendo un mayor nivel de escolaridad, así como un retiro de la actividad a edades más tempranas (22).

ii. El aumento del ingreso real puede tener dos efectos opuestos en la participación en la actividad económica: un primer efecto sería que a un incremento del ingreso correspondería una menor participación en la actividad económica en las clases marginales, dado que pueden prescindir de un empleo remunerado; un segundo efecto considera que un incremento en los ingresos supone normalmente un incremento en la demanda de mano de obra, con la consiguiente creación de incentivos para trabajar.

Estrechamente relacionada con las teorías de la relación existente entre niveles de ingresos y niveles de participación en la actividad económica, se encuentran la influencia de los cambios en el corto plazo de los niveles de empleo, así como las variaciones estacionales y variaciones cíclicas en la demanda de mano de obra. Las hipótesis formuladas apuntan en direcciones opuestas. Así, mientras algunos sostienen que la fuerza de trabajo debería aumentar el nivel de participación en la actividad económica cuando aumenta la demanda de mano de obra, otros sostienen que la fuerza de trabajo debe incrementar el nivel de participación en la actividad económica en los períodos de crisis económica, cuando las personas que normalmente viven a cargo de otras se ven en la obligación de contribuir con un ingreso monetario a fin de compensar las reducciones en el ingreso familiar real y nivelar su presupuesto.

Los escasos estudios realizados en el mundo sobre las repercusiones de los niveles de ingreso y de empleo en la participación en la actividad

22. Para una ampliación en la discusión sobre la utilización del grupo familiar como instrumento de análisis más realista de los problemas de empleo, puede verse: Jean Mouly "Algunas Observaciones sobre los conceptos de empleo, subempleo y desempleo", Revista Internacional del Trabajo Vol. 85 No. 2, Feb. 1972, OIT, Ginebra.

económica, no han permitido establecer relaciones muy nítidas entre estos aspectos. En el Perú son contados los estudios que tratan de establecer este tipo de relaciones, sin embargo conviene revisar, brevemente, algunos aspectos, con la sola intención de señalar un campo de análisis e investigación.

Debe recalcarse que los pocos estudios realizados en el país sobre aspectos de estructura familiar, ingresos familiares y variaciones estacionales de la demanda de mano de obra no han tenido como objetivo mostrar las relaciones entre los aspectos centrales del estudio y los niveles de participación en la actividad económica, en especial la de algunas sub-poblaciones tales como la participación en la actividad económica de las mujeres, de los hombres jóvenes o de edad avanzada, etc.

Sin embargo, parece necesario retomar algunos aspectos de estos estudios que puedan enmarcar la dirección y tipo de análisis en torno a las relaciones entre ingresos familiares y participación en la actividad económica de las mujeres, principalmente.

4.1. Tamaño de Familia y Participación en la Actividad Económica

Uno de los intentos de analizar la problemática del empleo en el entorno familiar es el realizado por Enrique Castillo.[23] En su trabajo el autor presenta el nivel de ingreso familiar según número de personas que integran la población económicamente activa, que arrojarían los promedios de ingreso familiar según el número de personas que componen la PEA que se presenta en el cuadro No. 4. En el se aprecia que el promedio de ingreso familiar es mayor cuando un número mayor de personas componen la PEA. Sin embargo, el aporte individual de cada persona en promedio es menor a medida que un número mayor de personas participa en la actividad económica.[24]

23. Escuela Superior de Administración Pública —ESAP— Programa Experimental de Formación de Especialistas en Recursos Humanos —PEFERH— "Situación del Empleo en Función de la Estructura Familiar". E. Castillo. Trabajo de Investigación. Lima, Dic. 1973.

24. El promedio de ingresos del jefe de vivienda es menor cuando el número de personas activas en la familia es mayor.

Número de Activos	Ingreso promedio del Jefe S/.
1	6,387
2	6,254
3	5,257
4 a 6	4,975

CUADRO No. 4

PROMEDIO DE INGRESOS POR FAMILIA Y APORTE INDIVIDUAL PROMEDIO SEGUN NUMERO DE PERSONAS ECONOMICAMENTE ACTIVAS EN LA FAMILIA

(1973)

Características	Número de Personas Económicamente Activas en la Familia			
	1	2	3	4 - 6
Promedio de ingreso familiar	6,500	9,700	11,300	15,600
Aporte Individual promedio	6,500	4,850	3,800	3,100
Distribución porcentual	59.3	23.1	8.8	3.8
Número de casos	1,213	588	184	79

FUENTE: E. Castillo "Situación del Empleo. . . op. cit. (en la base a cuadros originales).

4.2. Ingresos y Participación en la Actividad Económica

Es interesante examinar las variaciones en los niveles de participación en la actividad económica de las mujeres entre 30 y 49 años en relación con el promedio de ingresos percibidos por los hombres en diferentes ciudades del país. Utilizando los datos de la Encuesta Nacional de Propósitos Múltiples levantada en 1970, para lo cual se dispone la estructura de ingresos por trabajo para la PEA clasificada por sexo así como las tasas de actividad se obtiene una correlación negativa aunque débil (−0.224) entre el nivel promedio de ingresos de los hombres activos en cada ciudad y la tasa de Participación de las mujeres entre 30 y 49 años. Tal resultado estaría significando que en las ciudades donde el promedio de ingresos de los hombres activos es más bajo, la participación en la actividad económica de la mujer es mayor.

Sin embargo, la relación que se establece entre el nivel de ingresos de la PEA masculina y la participación de las mujeres de 20-29 años en la PEA es positiva aunque también presenta un débil coeficiente correlación ($r = 0.139$).

CUADRO No. 5
CIUDADES
PROMEDIO DE INGRESO DE LA PEA MASCULINA Y TASAS DE ACTIVIDAD FEMENINA EN ALGUNOS GRUPOS DE EDAD (20-29, 30-40) POR CIUDADES AÑO 1970

Ciudades	Promedio de Ingresos de la PEA masculina (1)	Tasas de Actividad Femenina 20-29	30-49
Lima Metropolitana	5,232	46.7	46 9
Arequipa	3,497	47.4	49.9
Cuzco	3,406	49.2	63.9
Chiclayo	3,500	38.5	43.1
Iquitos	3,312	41.7	44.7
Piura	3,743	47.3	44.7
Puno - Juliaca	2,651	40.2	51.6
Trujillo	3,126	37.8	52.7
(r) Coeficiente de Correlación Lineal		(0.139)	(–0.224)

FUENTE: SERH – Algunas Características Socioeconómicas de la Educación en el Perú Nov. 1971.
SERH – Tabulaciones sobre Población en el Perú Dic. 1971.
(1) Incluye la PEA sin ingresos.
(2) Elaborado por la DGE.

Finalmente, relacionando el promedio de ingresos de la PEA con la tasa global de participación femenina en la actividad económica en el período 1969-1975 no se encuentra vinculación alguna entre estas variables ($r = 0.068$).

4.3. El Empleo en el Entorno Familiar y la Participación en la Actividad Económica

En lo que respecta a las relaciones entre los cambios en los niveles de empleo y las variaciones en la participación en la actividad económica,

en el trabajo de E. Castillo[25] se han conformado los niveles de empleo para cada familia, habiéndose adoptado las categorías de desempleo, subempleo y empleo adecuado, disponiendo de la clasificación de niveles de em-

CUADRO No. 6

PROMEDIO DE INGRESOS MENSUAL DE LA PEA TOTAL Y TASA GLOBAL FEMENINA DE ACTIVIDAD POR AÑOS

1969 - 1975

(Ingresos a soles corrientes, tasas por cien)

AÑOS	Promedio de Ingresos de la PEA	Tasa Global Femenina de Actividad
1969 (Nov.)	4,486	35.8
1970 (Nov.)	4,644	37.8
1971 (May.)	4,226	37.6
1971 (Agosto)	4,297	31.5
1973 (Mzo. Abril)	4,287	33.3
1974 (Mzo. Abril)	4,186	33.4
1975 (Abril-Mayo)	4,220	34.6
1975 (Set. Oct.)	4,537	29.4
(r) Coeficiente de Correlación Lineal	0.068	

FUENTE: D.G.E. – Encuesta de Hogares.

25. Se ha trabajado con las Tabulaciones originales.

pleo por número de personas activas en familia.[26] Los resultados se presentan en el cuadro No. 7 y permiten apreciar que la proporción de personas subempleadas es menor cuando un solo miembro de la familia es activo, incrementándose esta proporción en la medida que se incrementa el número de miembros económicamente activos en la misma.[27]

Como ya se ha mencionado, la intención de esta somera revisión de estudios empíricos sobre la relación entre niveles de ingresos y niveles de participación en la actividad económica es sólo contribuir a enmarcar la direccionalidad y tipo de análisis sobre estas relaciones.

26. Para la construcción de la escala de niveles de empleo en el entorno familiar se parte de los niveles del empleo a nivel individual (desempleo, subempleo, empleo adecuado) bajo la definición empleada por la Dirección General del Empleo (véase Informe de la Situación Ocupacional 1971). Para la determinación de los niveles de empleo a nivel familiar se siguieron los siguientes pasos:
    a. Se asignaron los valores de 10, 20 y 30 puntos según la persona fuese desempleado, subempleado, o adecuadamente empleado;
    b. Si el jefe de familia es la única persona activa, el nivel de empleo del jefe se asume como nivel de empleo de la familia;
    c. Si además del jefe hay otras personas económicamente activas, se sumarán los valores de las otras personas, dividiendo el resultado por el número de personas activas.
    d. El puntaje de empleo del jefe más el puntaje promedio del resto de personas activas se dividió por dos, determinando el puntaje de empleo de la familia que se clasificó en desempleo, subempleo y empleo adecuado de acuerdo a la siguiente escala:
        — Desempleo 5 a 10 puntos
        — Subempleo 15 a 25 puntos
        — Empleo adecuado 30 puntos.

27. Entre las familias en las que son económicamente activas entre 4 a 6 personas la proporción de subempleo disminuye en relación con el tamaño anterior (58.8% y 65.2% respectivamente). Tal variación, dado el número de casos en cada categoría, se encuentra entre las variaciones propias del muestreo.

CUADRO No. 7
LIMA METROPOLITANA
NIVELES DE EMPLEO EN LA FAMILIA POR NUMERO DE PERSONAS EN LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
(Cifras por 100)
1973

NIVELES DE EMPLEO	NUMERO DE PERSONAS ACTIVAS			
	1	2	3	4 - 6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0
Desempleo	8.7	6.7	10.3	10.0
Subempleo	19.7	44 8	65.2	58.8
Empleo Adecuado	71.6	48.7	24.5	31.2
Número de casos	(1,213)	(587)	(184)	(80)

IV
PROBLEMATICA URBANO-INDUSTRIAL Y MERCADOS DE TRABAJO

EL EMPLEO EN EL SECTOR INDUSTRIAL

Luis Vargas

1. INTRODUCCION

Para hacer un análisis del empleo industrial se requiere partir del reconocimiento de que éste forma parte indesligable del problema del empleo en su conjunto y que sólo razones analíticas justificarían su tratamiento por separado.

El desarrollo capitalista dependiente que condiciona un tipo de estructura productiva es el basamento en el que se asienta el problema del empleo en el Perú.

En consecuencia, el análisis del empleo en el sector industrial supone ubicar el problema en el contexto de la economía, mostrando los niveles de eslabonamiento inter e intrasectoriales. Globalmente, el análisis histórico del proceso de industrialización y su inserción en la división internacional del trabajo marcará los límites del desarrollo industrial. Asimismo, el crecimiento de la población, los flujos migratorios y el proceso de urbanización jugarán como agentes del crecimiento industrial y de la mayor o menor absorción de fuerza de trabajo.

Se ha tomado como punto de referencia los años 60, pues es a inicios de esta década que se puede hablar en el Perú de un cambio en el patrón de desarrollo, producto de un proceso de sustitución de importaciones.

Por esta época se esperaba que, consecuentemente al ritmo de crecimiento industrial, se generaría un dinamismo capaz de influir en la economía en su conjunto, promoviendo un nivel de integración intersectorial. Se

aseguraba, que su ritmo de expansión absorbería el contingente de migrantes del área rural y contribuiría al logro de adecuados niveles de empleo y distribución del ingreso.

Sin embargo, el proceso de sustitución de importaciones, provocó desde sus orígenes, distorsiones en la estructura productiva. Estuvo dirigida a un mercado de altos ingresos, localizados principalmente en la capital del país con un patrón de consumo suntuario, determinando una industria mayormente productora de bienes de consumo no duradero y en muchos casos superfluo.

Este proceso ha significado el fortalecimiento de los lazos de dependencia, tanto en términos financieros —a través de la introducción del capital de empresas transnacionales a sus filiales en el país—, como dependencia en términos tecnológicos —a través de la transferencia de paquetes tecnológicos e importación de insumos. En consecuencia, las posibilidades de acumulación interna, tanto en el sector industrial como en la economía en su conjunto, se vieron disminuidas en la medida en que el excedente económico era mayormente repatriado a las matrices y lo que quedaba en el país era dedicado a la producción de bienes de consumo no duradero.

El presente trabajo no tiene otra intención que sistematizar un conjunto de datos sobre el sector industrial con miras a facilitar el análisis en el Seminario sobre el Empleo en el Perú.

II. ASPECTOS RELEVANTES DEL SECTOR INDUSTRIAL

1. Dinámica del Sector Industrial

En las últimas tres décadas, el sector industrial, ha tenido una creciente importancia en la generación del producto bruto interno del país, habiendo prácticamente invertido la relación con las actividades agropecuarias y extractivas que tenían una hegemonía manifiesta. Esta dinámica del sector y el consecuente cambio en la estructura productiva no ha roto el carácter dependiente de nuestra economía, el que persiste bajo formas superiores y en concordancia a la división internacional del trabajo que el sistema capitalista, a escala mundial, impone.

En 1950, el sector manufacturero participaba con el 16.9% en la generación del PBI, mientras que, la agricultura aportaba el 23.8%. En 1977 la situación es al revés, el sector manufacturero aporta el 24.7% y la agricultura solamente contribuye con el 12.9%. Esta creciente importancia del

sector se reafirma con las tasas de crecimiento que en el mismo período ha mantenido; su crecimiento promedio anual ha sido de 6.5% entre 1950 y 1977, tasa superior al crecimiento de la economía en su conjunto que evolucionó a un promedio anual de 5.0%.

Sin embargo, si el crecimiento del sector manufacturero lo miramos en el conjunto latinoamericano constatamos que su participación en la estructura del producto latinoamericano se ha mantenido en un 3.5% en promedio, en el período; lo que podría significar que, en el mejor de los casos, mantuvo el ritmo promedio de crecimiento de las industrias latinoamericanas, o, que otros países crecieron a un ritmo mucho mayor que hicieron que el Perú no varíe su participación.

2. Estructura Productiva del Sector Industrial

En términos del valor agregado generado, durante el período que estamos utilizando para nuestro análisis, se nota claramente la evolución del sector mayormente productor de bienes de consumo duradero y de capital que pasa del 6.3% en 1955 al 17.8% en 1977.

VALOR AGREGADO

	1955	1977
Total Nacional	100.0	100.0
Industria Mayormente Prod. de Bienes de consumo no duradero (B.C.)	64.5	48.1
Ind. Mayormente Prod. de Bienes Intermedios (B.I.)	29.2	34.1
Ind. Mayormente Prod. de Bienes de Consumo Duradero y de Capital (B.K.)	6.3	17.8

FUENTE: MICTI.

Con relación a las industrias mayormente productoras de bienes de consumo no duradero, su baja relativa obedece al incremento de las pro-

ductoras de bienes de consumo duradero y de capital y, en menor medida a las industrias mayormente productoras de bienes intermedios. Durante todo el período, las ramas que más han aportado a este primer agrupamiento han sido las de alimentos y textiles que, juntas han significado un poco más del 55% del subsector.

Es de reconocerse que, sobre todo, en la primera mitad de la última década, agrupaciones industriales tales como fabricación de productos plásticos, prendas de vestir, calzado y bebidas mantuvieron un dinamismo, producto de la expansión del mercado interno. Fenómeno semejante se da en las productoras de bienes intermedios, sobre todo con la fabricación de papel y derivados, productos químicos (como medicamentos, productos de tocador y pinturas, barnices y lacas), fabricación de productos minerales no metálicos tales como ladrillos, cemento y yeso.

Asociada a la distribución sectorial y variaciones del Valor Agregado Industrial se halla, también, la distribución de la fuerza de trabajo, los activos fijos, las remuneraciones, las inversiones, el excedente y los insumos, como se muestra en el cuadro siguiente:

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS SECTORES

	1955			1975		
	B.C.	B.I.	B.K.	B.C.	B.I.	B.K.
Valor Agregado	65	29	6	52	30	18
Ocupación	73	20	7	51	29	20
Establecimientos	67	18	15	61	22	17
Remuneraciones	69	23	8	46	33	21
Activos Fijos	73	21	6	43	44	13
Inversión	69	22	9	42	45	13
Excedente	62	32	6	53	30	17
Insumos	69	28	3	45	36	18

En 1955 el desarrollo y hegemonía que muestran las ramas mayormente productoras de bienes de consumo no duradero, se explican por el proceso de industrialización, él que se encontraba en sus etapas iniciales y que por su tipo de demanda y simplicidad tecnológica posibilitó el desarro-

llo de éstas, mientras que, la distribución en 1975 muestra el inicio de otra etapa de industrialización la que se caracteriza por una mayor complejidad del aparato productivo. En esta etapa, la profundización del mercado interno y la integración productiva andina, juegan papeles esenciales.

Una de las características saltantes de la estructura industrial es su escasa articulación interna y externa en la economía nacional, lo que ocasiona una alta dependencia de insumos y bienes de capital importados. La estructura productiva estuvo desde sus orígenes orientada a satisfacer la demanda de un mercado interno de cúpula (estratos de medios y altos ingresos); las escalas de producción son relativamente pequeñas, lo que se traduce en una elevación de los costos de producción; esta situación se mantuvo por la política proteccionista del Estado, que a través del Registro Nacional de Manufacturas, posibilitó la existencia de industrias con altos niveles de ineficiencia.

3. Concentración Espacial de la Industria

La industria, como muchas otras actividades, se encuentra altamente concentrada en la capital.

En Lima-Callao se genera el 50% del PBI y el 63.5% de la producción manufacturera. Concentra, asimismo, el 31.7% de la PEA global y el 50% de la PEA manufacturera, según datos de 1972.

Con relación a la población ocupada la concentración llega a niveles de albergar a las 3/4 partes de los trabajadores manufactureros en donde se genera el 70% del valor agregado. Por si esto fuera poco, la población de Lima y Callao ha pasado de significar el 10% en 1940, a más del 25% en 1972.

Esta creciente concentración poblacional y productiva, obedece a un desarrollo desigual de la infraestructura productiva en el país que produce efectos concéntricos de aplicación urbana, producto de un intenso proceso migratorio, ampliación del mercado de consumidores y centralización administrativa y financiera.

Este macrocefalismo del crecimiento de Lima Metropolitana ha distorsionado la situación económico-social del país, ha reforzado los lazos de dependencia y pauperizado diferentes zonas del interior.

4. Dependencia Externa de la Industria

En la economía nacional desde su inserción primario exportadora

en la división internacional social del trabajo, el capital extranjero tuvo una presencia significativa. Fue, a través de los enclaves donde se dio una fuerte concentración de estos capitales, permitiendo la consolidación del poder oligárquico. Esta configuración productivo-social constituyó severo condicionante de la forma y ámbito del mercado interno.

La incipiente industria encuentra desde sus inicios entrabada la posibilidad de una acumulación industrial interna. Las ramas que se desarrollan lo logran, o porque se orientan a la producción vinculada a la exportación (metales básicos, alimentos) o a la satisfacción de la reducida demanda de los sectores urbanos (textiles, bebidas, calzado).

El proceso de industrialización sustitutiva va abriendo posibilidades de inversión que son aprovechadas por los poseedores del capital dinero: el gran capital extranjero y la oligarquía agro-exportadora, que tienen una presencia significativa y llevan adelante la acumulación industrial.

El capital extranjero es significativo en la industria nacional y aun en 1971, después de las expropiaciones del 69-70 éste era propietario del 32% del total del capital social pagado, disminuyendo en el quinquenio hasta alcanzar el 14.5% en 1975.

Las ramas en las que el capital extranjero es significativo son: calzado y confecciones, papel, caucho, química, maquinaria eléctrica y transporte; ramas que a excepción de calzado y confecciones, son las más dinámicas y productivas de la industria; lo que constituye una prueba del carácter estratégico de la inversión extranjera.

El componente importado de los insumos es otro factor importante de dependencia, que demuestra la articulación dependiente y subordinada del sector, con la estructura productiva internacional. La evolución del componente materia prima importada en el total de materias primas consumidas, nos permite percatarnos de la vulnerabilidad del sector "más dinámico" de la economía. En 1955 la materia prima importada representaba el 23.2% del total de materias primas consumidas por la industria, en 1975 dicho coeficiente alcanzó el 47.7%.

5. Población Económicamente Activa y Población ocupada en la industria

La PEA manufacturera no puede ser analizada independientemente de la evolución de la PEA nacional y de la evolución de los otros sectores económicos, pues la absorción –repulsión de un sector condiciona el ma-

yor o menor crecimiento de los otros sectores.

La PEA y la ocupación industrial en el período intercensal crecieron a tasas de 1.5% y 1.3% respectivamente, tasas inferiores a las que mostró la economía en su conjunto que creció al 2.0% la PEA y al 1.7% la ocupación total.

Esto ha significado que su participación en la PEA total disminuyera en el mismo período de 13.1% a 12.5% y la ocupación bajara de 13.3% a 12.8%. Lo que quiere decir que, cuando hablamos del empleo industrial, estamos hablando de un poco más de la décima parte del empleo en el Perú. Si, además, desdoblamos el sector por estratos, encontramos que el comportamiento de la ocupación manufacturera coincide con lo sucedido en América Latina. Si bien, la ocupación manufacturera creció a una tasa anual de 1.3% este crecimiento estuvo determinado por el crecimiento del estrato fabril (4.3% anual), lo que permitió contribuir con el 49.8% de la ocupación manufacturera en 1972, mientras que, en los inicios del período constituía el 36.1%. Este estrato fabril, creó en el período alrededor de 86 mil puestos de trabajo, de los cuales 1/3 habrían estado constituidos por mano de obra ya existente en el estrato no fabril que, por efectos de modernización o desplazamiento del mercado, pasaron al estrato fabril. El estrato no fabril, fundamentalmente conformado por la artesanía, presentó una caída de 0.9% anual, que hubiera sido más marcada de no haber aparecido o desarrollado la manufactura casera; modalidad incentivada por el gran comercio (confecciones). Este estrato que representa más del 50% de la ocupación manufacturera —si las estimaciones y cálculos estadísticos son correctos, ya que este estrato no ha sido medido sino por diferencia —presenta características tales como, bajos niveles de productividad, ingresos a niveles de subsistencia, eventualidad en el trabajo, concentración de los niveles de desempleo y subempleo industrial, y un desarrollo sectorial sin integración interna.

La ocupación del estrato fabril en los últimos años, según las estadísticas del MICTI, habría mantenido un crecimiento relativo superior al de la economía en su conjunto. Así, de los 195 mil trabajadores de 1970 se habría pasado a los 270 mil en 1976; es decir, una generación de alrededor 12 mil puestos de trabajo por año. El análisis por ramas muestra que en términos absolutos, las ramas mayormente productoras de bienes de consumo no duradero habrían sido las que más puestos de trabajo han creado (30,000) y los otros dos sectores, alrededor de 23,000 cada uno. Sin embargo, porcentualmente la participación del primero habría descendido de

56% a 51% habiéndose mantenido con ligero ascenso las ramas mayormente productoras de bienes intermedios en un 28%, y aumentado su participación las de bienes de consumo duradero y de capital de 16% a 21%.

A nivel de agrupación industrial, las actividades más importantes desde el punto de vista de la ocupación en 1976 eran las de alimentos con el 14.2% del personal ocupado, textil con el 12.7%, química y otros productos químicos con el 8.6%, productos metálicos con el 6.5%, material de transporte con el 5.8% y prendas de vestir con el 5.4%, las que agrupadas absorben más del 50% del empleo industrial.

6. Grado de Desarrollo Tecnológico

El grado medio de desarrollo tecnológico alcanzado por la industria, se puede visualizar a través de la densidad de capital y productividad lograda.

La densidad de capital del sector muestra una tendencia creciente que se explica por el acelerado desarrollo de la acumulación industrial. A precios de 1970, la densidad promedio del sector industrial alcanzaba un valor de 209,000 soles en 1976, no advirtiéndose ninguna variación en relación a 1970. Sin embargo, a partir de 1974 se nota un incremento global de la densidad de capital en la que las industrias mayormente productoras de bienes intermedios significan el doble de la densidad promedio de las otras ramas. Curiosamente, la densidad de capital más baja la poseen las industrias mayormente productoras de bienes de consumo duradero y de capital, lo que demuestra el nivel de ensamblaje de su proceso de producción. En síntesis, en 1976 un puesto de trabajo en el estrato fabril, en promedio suponía una inversión en activos fijos del orden de los 4,000 dólares y en términos de subsectores era 3,500 dólares para las industrias de B.C., 6,200 dólares para las industrias de B.I. y 2,900 dólares aproximadamente para las de B.K.

En el período 70-76 el nivel promedio de la productividad del trabajo (valor agregado por persona ocupada) crece, pasando de 257,000 soles de 1970 a 310,000 soles de 1970; siendo, también, el sector del B.I. el que muestra la productividad del trabajo más alta 342,000 soles de 1970. A nivel de agrupaciones industriales las de más alta productividad son las de tabaco (1,958 miles de soles de 1970), petróleo (971,000 soles de 1970), metálica básica no ferrosa (634,000 soles de 1970), bebidas 629,000 soles de 1970), y química (482,000 soles de 1970). Al lado opues-

to, las de menor productividad en el año 1970 eran, madera (116,000 soles de 1970), derivados del petróleo (129,000 soles de 1970, que muestra una violenta caída de la productividad con relación a 1974 que era de 712 mil soles de 1970), prendas de vestir (133,000 soles de 1970) y muebles (140,000 soles de 1970).

En términos generales el ascenso que se nota en este período, y que es mucho más marcado en períodos anteriores, obedece a la forma de desarrollo de la acumulación industrial, que se basa en una tendencia al aumento de la densidad de capital y a la mayor experiencia y calificación de los trabajadores fabriles. Concurren a este objetivo actividades no industriales pero con efecto en la industria, como las comunicaciones, los transportes y toda la infraestructura productiva.

III. LAS POLITICAS INDUSTRIALES Y SUS EFECTOS EN EL EMPLEO

La primera constatación histórica a nivel latinoamericano es que ninguna de las diferentes políticas industriales que se han puesto en práctica, han tenido como objetivo explícito el empleo, si bien a nivel de la concepción estratégica todas han reconocido la importancia de la problemática ocupacional y las necesidades de encontrar mecanismos de solución. Estos mecanismos fueron planteados dentro de una concepción del desarrollo que privilegia el ritmo acelerado de crecimiento de variables tales como la inversión, la producción y el financiamiento. La variable empleo fue considerada secularmente como una variable residual cuya solución se alcanzaba en la medida que se mantuviera altas tasas de crecimiento de las otras variables económicas.

El caso peruano no escapa a esta tendencia y tiene el agravante de que tardíamente entra dentro de un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, lo cual hace que se enfrente a condiciones diferentes a las que se enfrentaron países tales como Argentina, México y Brasil, allá por los años 30.

Si nos concretamos a hacer un rápido análisis de las diversas políticas industriales y sus efectos directos e indirectos en el empleo industrial, en la última década vamos a encontrar que hay tres elementos considerados, por diferentes estudiosos, como los de mayor impacto, no sólo en el problema ocupacional, sino también en el desarrollo industrial en su conjunto. Estos

tres elementos son la Ley General de Industrias, la Ley de Comunidades Industriales (C.I.) y la Ley de Estabilidad Laboral (E.L.). La Ley General de Industrias, dispositivo legal que explicita las características de una política sustitutiva, tiene como objetivo fundamental la racionalización del proceso productivo, la generación de una industria que sea capaz de autosustentarse y, en esa medida ser menos dependiente de economías externas. Para el cumplimiento de este objetivo en la Ley se asignan prioridades, se reserva determinado tipo de producción para el Estado (industria básica), se proponen incentivos que tiendan hacia una distribución espacial más adecuada de la industria, se brindan facilidades a la reinversión y se promueve el desarrollo tecnológico y se regula la participación del capital extranjero, entre otros aspectos. Esta Ley, evidentemente, tiene un carácter promocional sin precedentes para el empresariado industrial; con incentivos crediticios excepcionales y mecanismos de protección como el Registro Nacional de Manufacturas que alentó la ineficiencia y encareció el producto.

Asimismo, se pueden marcar algunos de los vacíos que esta Ley desde sus inicios tuvo. Primero, la no explicitación del objetivo empleo; segundo, esta Ley fue orientada fundamentalmente al estrato fabril, es decir, a ese sector moderno muy pequeño de la economía, dejando de lado el sector más numeroso de la manufactura: la artesanía y pequeña industria. Con posterioridad se da una Ley de Pequeña Industria que en última instancia lo que consigue es reducir el ámbito en que operaba la C.I.

Otro vacío es el que se refiere a la utilización de la capacidad industrial instalada; no se menciona ni consideran criterios para movilizar al máximo este recurso que pudo ser muy importante en el corto y mediano plazo para el mejoramiento de los niveles de empleo y la productividad. Más aún, los incentivos a la reinversión aumentaron los márgenes de capacidad instalada ociosa existente.

Tampoco se señalan criterios para regular las licencias extranjeras y los pagos de royalties que son la forma principal de egreso disimulado de utilidades y de la profundización de la dependencia tecnológica externa.

Complementariamente, los incentivos tributarios al capital no fueron afectados por criterios restrictivos o selectivos en relación a la aplicación de tecnología que posibiliten una mayor utilización de fuerza de trabajo —por lo menos en las ramas que esto era factible. Y las investigaciones y adelantos técnicos controlados directa o indirectamente por el ITINTEC

no tuvieron como elemento orientador el empleo y hasta la actualidad no se ha logrado definir una política tecnológica coherente.

Con relación a los incentivos de descentralización, excepto la empresa estatal éstos no han funcionado, ya se vio en el capítulo anterior las características del macro-cefalismo de la capital.

La promulgación de la Ley de C.I., tenía como objetivo explícito el fortalecimiento de la empresa industrial, mediante la acción unitaria de los trabajadores de la gestión, la propiedad y producción. Esta Ley, pretendía una concertación policlasista en la empresa, en aras de una mayor producción y distribución de la riqueza. No es pretensión de esta ponencia realizar un análisis del basamento ideológico y de la participación de los diferentes grupos de poder en el gobierno; pero, en todo caso estos son factores importantes que condicionan la aplicación de esta Ley.

Evidentemente, la dación de este dispositivo generó diferentes comportamientos en los agentes que participan en la actividad productiva industrial. Por el lado de los empresarios, la "desconfianza" fue evidente; pero, esta desconfianza no fue privativa de ellos, alcanzó a los trabajadores; sobre todo, a los segmentos laborales que tenían una trayectoria sindical y que vieron en la comunidad industrial un peligro en el mediano y largo plazo, en tanto ésta propendía por la conciliación de clases dentro de un esquema corporativista.

Posteriormente los mismos sindicatos, analizando la coyuntura, apoyaron y propugnaron por la constitución de sus comunidades dentro de sus empresas. Dándose casos en los cuales el sindicato manejó a la comunidad y también casos de empresas donde el sindicato fue producto de los comuneros industriales quienes encontraron en él, al gremio clasista de lucha que reforzara sus acciones dentro de los directorios de las empresas.

Retomando algunos de los aspectos que fueron denunciados en el primer congreso de C.I., podemos recordar cómo se materializó en un primer momento esa "desconfianza" del empresariado nacional.

1.—Fuerte capitalización de reservas, lo que finalmente afectó los dividendos por acción, haciendo insignificantes los de la C.I.

El total de capital pagado en tres años pasó de 12,800 millones a 17,900 millones, es decir se incrementó en un 40%.

2.—Proliferación de empresas de servicios, empresas de propiedad de los mismos dueños de la empresa industrial, aumentando de esta forma artificialmente los costos y disminuyendo la renta neta.

3.—Desdoblamiento de funciones, dejando la comercialización para otra empresa de los mismos accionistas en la cual no había la obligación de tener C.I.

4.—Sub-división de empresas; desdoblando el proceso productivo se constituían pequeñas empresas industriales de un tamaño inferior al que obliga a constituir una C.I.

5.—Finalmente el ya mencionado proceso de quiebra abandono y paralización fraudulenta y descapitalización de las empresas.

Otro tipo de medidas que tendieron a hacer fracasar este intento, fueron la sobre y subfacturación, el aumento de las remuneraciones y retribuciones al personal directivo, la disminución de las utilidades por recargo de la cuenta gastos generales: gastos de representación, viajes, propaganda, alquileres exhorbitantes, mantenimiento de vehículos de propiedad de los accionistas, etc., inclusión en las planillas de la empresa a los accionistas y empleados fantasmas, facturación falsa de servicios, revaluación de activos y por último retardo en la entrega de las acciones adquiridas con el 15% de la participación a la renta neta.

En síntesis, el empresariado nacional podía aceptar el compartir mayores márgenes de sus utilidades; pero, en lo que nunca estuvieron de acuerdo fue en compartir la gestión y la propiedad de sus empresas. Desde el punto de vista del empleo, tiene que reconocerse que la aplicación de la comunidad industrial, así como, de la Ley E.L. han jugado negativamente al empleo industrial pero, en ningún caso, se puede responsabilizar a estas dos medidas de la situación en las que se encuentran el sector y el empleo.

El objetivo de la Ley de E.L. no es otro que frenar la tendencia creciente a expulsar trabajadores del sector manufacturero. Esta Ley es producto de los hechos que venían acaeciendo y es la que abre las puertas para la futura administración de las empresas por parte de sus trabajadores. La Ley de E.L. le sale al frente a un proceso de quiebras, abandono y paralización de las empresas, en muchos casos de tipo fraudulento. Acción que se desarrolla, al decir de algunos, por la desconfianza del sector empresarial a la política gubernamental que se materializaba, fundamentalmente en la participación, en la gestión y en la propiedad que la Ley de C.I. obligaba.

Estos tres dispositivos se encuentran íntimamente vinculados; sin embargo, éstos como otras medidas, reformas o políticas que en esta década se implementan, no son producto de un previo diseño que se dio por llamar "el modelo peruano", sino, más bien, son un conjunto de piezas que

fueron dadas y diseñadas, producto de la coyuntura político-económica o producto de las presiones de los diversos grupos que concurrían al poder; en menor medida eran producto de las presiones de los sectores populares. Pero curiosamente estas medidas en cuanto no respondían a una racionalidad exigida a un modelo pre-establecido, se neutralizaron y contradijeron. Característica típica del conjunto de reformas, que pudiendo llegar a constituir transformaciones fundamentales se quedaron reducidas a meras reformas; a mejoras en las condiciones en las cuales se tiene que desenvolver una economía dependiente. La no existencia de un modelo predeterminado que orientara al conjunto de acciones se demuestra con la presencia que ha tenido en la política nacional el INP y la vigencia de los planes dentro del desarrollo económico. Lamentablemente, éstos han andado a la zaga de los acontecimientos, pretendiendo en el mejor de los casos legitimar y encontrar una racionalidad que fuera perfilando el famoso "modelo". Cuando se crean las Comunidades Industriales no se tenía previsto el desarrollo de un sector, que después políticamente fuese definido como el hegemónico: el sector de Propiedad Social. Este surge como producto de las imperfecciones evidentes que tenía la implementación de las comunidades laborales.

Se ha dicho, que este conjunto de políticas habrían generado una fuerte retracción en las inversiones y una desconfianza en el empresariado y que estas serían las causas por las cuales el sector industrial no habría podido desarrollarse como se tenía previsto en los planes ni generar los puestos de trabajo esperados.

Si aceptamos que el empleo industrial no ha crecido como consecuencia de la presencia de "agentes negativos" tales como la Ley de E.L. y la Ley de C.I.; revisemos un período semejante en el que no existían estos agentes negativos, por ejemplo el primer quinquenio de la década del 60 que adicionalmente presenta características de bonanza como para permitir un crecimiento acelerado del sector industrial.

Lamentablemente, las cifras siguientes, nos demuestran que tanto con la presencia o no de estos agentes negativos el sector industrial ha mantenido el mismo ritmo de crecimiento. En el período 60-68 la ocupación industrial se incrementó en 56,800 plazas, mientras que en el período 70-76 se incrementó en 74,800; el promedio anual habría sido más alto, inclusive, en este segundo período. Si esto es así, hay que buscar en otras fuentes las razones causales del problema del empleo y específicamente del problema del empleo industrial.

IV. COMENTARIOS FINALES

El problema del empleo industrial y las diversas políticas que se han implementado, han estado orientadas al tratamiento del estrato fabril o sector moderno de la industria que como se ha visto se reduce, en el mejor de los casos, al trátamiento de no más de 5% de la PEA del país en circunstancias en que ésta no representa más de 1/3 de la población total.

El problema del empleo en el Perú está condicionado por el modelo de desarrollo típico de una economía sub-desarrollada y dependiente inserta dentro de la división internacional del trabajo. Dicha característica, fija los límites y posibilidades del desarrollo futuro.

Pensar que el problema del empleo solamente se puede solucionar con un mayor dinamismo de la economía, es ya, un argumento rechazado por la experiencia histórica de estas últimas dos décadas en América Latina.

Pensar, que políticas de coyuntura que liberalicen el mercado laboral, que flexibilicen el uso de capital, son los caminos por los cuales se va a generar más puestos de trabajo; son argumentos que, en el fondo propenden maximizar la ganancia con el abaratamiento de la fuerza de trabajo.

El problema del empleo es producto de la lógica del desarrollo del sistema, en el que, la presencia de una sobrepoblación relativa —masa de desocupados, subempleados y marginados de este país— es funcional para el desarrollo de la acumulación capitalista.

En consecuencia, el empleo en el Perú no tiene las mismas características que la problemática del empleo en los países metropolitanos, en los cuales éste se da no solamente por un aumento de puestos de trabajo, sino, fundamentalmente, por el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo. En el Perú, el problema del empleo es un problema de sobrevivencia, es sinónimo de POBREZA. Por consiguiente, las medidas que se pueden adoptar tendientes al mantenimiento de la fuerza laboral hoy ocupada y, al desarrollo de actividades que vayan absorbiendo contingentes adicionales debe ser vista y planteada como el problema central y básico: el problema de la pobreza en el país. Pero, a su vez, hay que tener conciencia que las medidas que se adopten, los programas que se implementen y las políticas que se desarrollen en el corto plazo son paliativos, y en ningún caso remedios del mal. En consecuencia, si bien, estos paliativos tienen que adoptarse en la coyuntura ya que el problema de empleo es

un problema de sobrevivencia, serán mucho más adecuados en la medida que éstos respondan a un proceso de planificación y asignación de recursos nacionales.

CONSTRUCCION Y EMPLEO

Rufino Cebrecos

1. LA ACTIVIDAD DE CONSTRUCCION

La participación de la construcción dentro del PIB se calculó en 1978 en 4.4% del mismo.

Existen particulares problemas para estimar la magnitud del sector informal de la construcción cuya importancia es indiscutible sobre todo en cuanto se refiere a edificaciones. Sin embargo, aparte de cualquier problema de medición está claro que la contribución de la construcción en el PIB es bastante modesta y lo ha sido incluso en sus momentos de mayor auge, como en 1975 donde sólo alcanzó al 5.9% del PIB.

No obstante, tradicionalmente se ha considerado a la construcción como una actividad con gran potencial de absorber mano de obra. En realidad, la PEA de la construcción en 1978 sólo fue de 191,000 personas, es decir, un 3.6% de la PEA nacional. Claro que si la comparamos con la PEA del ramo fabril de la industria resulta de semejante magnitud.

La razón aparentemente por la cual se habla mucho de la construcción en relación a su potencial de dar empleo es porque puede crecer muy rápidamente dando empleo a gente sin mayores calificaciones. No requiere de los largos períodos de gestación propios de la agricultura, la minería o la propia manufctura. Efectivamente en el país hemos observado momentos en donde la construcción se ha incrementado en más del 20% de un año para otro (1973/74). Lamentablemente, se trata de una actividad de altos y bajos, muy sensible a la coyuntura económica global y que ha sido incapaz de mantener un ritmo sostenido de crecimiento. Hemos tenido otros momentos en donde las caídas de la actividad constructora y del empleo en la misma han sido espectaculares como en 1968, 1977 y 1978.

La peculiar inestabilidad de la actividad constructora responde no sólo a la variabilidad de la demanda por vivienda y edificaciones en razón

a la mayor o menor disponibilidad de ingresos de la población, sino también a las fluctuaciones de la inversión pública. Tradicionalmente, es el componente de obras públicas el que soporta el grueso de los recortes cuando se sigue una política fiscal de austeridad.

Aunque la estructura de la actividad constructora es muy variable según las condiciones temporales, en promedio, se estima que los 2/3 del valor corresponde a edificaciones. La participación de la fuerza laboral de construcción relacionada con edificaciones debe superar los 3/4. En Brasil, se estima que las obras de infraestructura que representan más de la mitad de la construcción sólo dan empleo a la cuarta parte de la PEA del sector.

Aproximadamente, en promedio, la construcción de viviendas significa la mitad del valor bruto de construcción en el país. Sin embargo, su participación es muy variable dada su extraordinaria inestabilidad. De ser el 68.7 de la inversión en nuevas construcciones en 1968, desciende al 17.0% en 1977.

2. EVOLUCION DE LA PEA DE CONSTRUCCION

De acuerdo con las cifras del Ministerio de Trabajo la PEA vinculada a la construcción creció a un ritmo superior al de la PEA total entre 1970 y 1975 pasando de participar en la misma con un 2.9% a 4.0%. Según las mismas estadísticas la PEA de construcción habría descendido en términos absolutos en 1977 bajando su participación a 3.6%; la que se mantiene en 1978.

Entre 1970 y 1975 la construcción absorbió el 11.4% del crecimiento de la PEA. La PEA total creció en 620,400 personas y la PEA de construcción en 70,900.

Mientras tanto entre 1975 y 1978 con un crecimiento de la PEA total de 465,000 personas la construcción tiene una absorción negativa de 1,400. Lo que sucede con la recesión es una cierta disminución de la PEA de la construcción acompañada con un enorme crecimiento del desempleo y subempleo.

El desempleo de 1% en 1974 pasa a 16% en 1978. El sub-empleo de 24% en 1974 pasa al 56.3%. Esta es una situación particularmente dramática aún en comparación con los promedios nacionales.

La PEA de construcción aunque crece rápidamente tiende a decrecer lentamente cuando las condiciones ocupacionales empeoraron. Esto puede

explicarse por los niveles salariales de la actividad constructora que hace que valga la pena esperar a reemplearse en otra obra, así como, por la posibilidad de poder obtener ingreso laborando en el sector informal de la construcción, por ejemplo, en la construcción de viviendas en los pueblos jóvenes. La edificación de casas en barriadas constituye el elemento más dinámico del crecimiento urbano. Ella también se vio afectada por la recesión, pero existen indicios de que se sostuvo más tiempo que la construcción formal privada, sub-empleando a los desempleados por aquella.

Los impactos sociales de la crisis y en general de la inestabilidad de la construcción son de incuestionable significación. Mientras en 1974 el 75.0% de la PEA de construir se encontraba adecuadamente empleada, en 1978 sólo el 27.7% estaba en tal situación. No se trata como algunos piensan de una población joven sin mayores responsabilidades que sólo transitoriamente se dedica a esta actividad. La estructura de edades de la PEA de construcción no difiere esencialmente de la correspondiente a la PEA global (salvo en grupos extremos de edad).

La carga de la recesión incide relativamente más sobre ciertas actividades, particularmente en la construcción.

3. CONSTRUCCION Y ABSORCION DE MANO DE OBRA

Hemos señalado anteriormente que entre 1970 y 1975 la construcción absorbió el 11.4% del crecimiento de la PEA. ¿Puede mantenerse a largo plazo este ritmo de absorción? Para confrontar esta pregunta debemos analizar dos aspectos. El primero es el referente al potencial de crecimiento de la construcción en términos globales y, el segundo, concierne con la intensidad de uso de mano de obra por unidad de producto de la construcción.

Resulta obvio que para que la construcción emplee mano de obra en forma creciente debe también tener un crecimiento adecuado. Las construcciones en general son insumos para la producción de bienes o servicios, aunque, por supuesto, se trata de insumos durables a los que acostumbramos a denominar bienes de capital. En consecuencia, la demanda por nuevas construcciones depende esencialmente de dos cosas: por un lado de la demanda de los bienes y servicios a los que se asocia un determinado stock de construcciones y, por otro, la disponibilidad de antiguas construcciones.

La demanda de bienes y servicios, sean vivienda, transporte, electrici-

dad, productos industriales o agrícolas, etc. va a depender de los niveles de producto y de ingresos de la población y de las condiciones para vender y comprar en mercados externos.

Se observa que la demanda por el stock de construcciones es en general bastante elástica con respecto al ingreso, particularmente, en las regiones subdesarrolladas, tanto porque así lo es la demanda de la mayor parte de los bienes y servicios a los que se asocia la construcción, como también, porque a medida que crece el ingreso los requerimientos en términos de calidad y cantidad de construcciones para los mismos crece más que proporcionalmente.

Sin embargo, hay que tener un poco de cuidado. Cuando nos preguntamos sobre la capacidad de absorción de mano de obra de la construcción para un determinado período en lo que hay que fijarse no es en el stock existente de construcciones sino en el flujo de nuevas construcciones. Y la demanda por el flujo de las mismas depende de la brecha entre el sotck deseado y el stock existente. Para no complicar las cosas podemos señalar que dicha brecha normalmente no depende tanto del ingreso sino en cuanto crece el mismo. Claro que los costos de construcción y las tasas de interés serán elementos que incidirán también significativamente.

Sin entrar en mayores disquisiciones simplemente tenemos que reconocer que el crecimiento económico se vincula tanto con el acrecentamiento de los factores productivos como con los niveles de eficacia que progresivamente se vayan alcanzando en la utilización de los insumos. La construcción depende básicamente de los niveles de inversión, y éstos de los niveles de ahorros, sean estos generados dentro o fuera del país.

Ahora a su vez los niveles de ahorro dependen de los flujos de ingresos y de su ritmo de crecimiento así como de la rentabilidad de los mismos. No hay construcción sin inversión, ni tampoco inversión sin ahorro. La caída brutal reciente de la actividad constructora ha venido ligada a la caída de los niveles de ahorro interno y, a la saturación en el uso de crédito externo.

Es una falacia creer que bajando artificialmente las tasas de interés se estimula la construcción. Se puede incentivar su demanda, pero otra cosa muy distinta es lograr a mediano plazo niveles de actividad mayores en la construcción sin ahorro que la financie.

Otra falacia es creer que con tipos de cambio sobrevaluados se estimula la construcción. Aparentemente, la sobrevaluación cambiaria al fina-

lizar las actividades relacionadas con el comercio exterior favorecería el desarrollo de la producción de no transables como la construcción. Ello sería cierto si la sobrevaluación monetaria no tuviera ningún efecto sobre el ritmo de crecimiento económico. Nuestra dura experiencia es que sí lo tiene.

Se calcula una elasticidad de 1.2 para la construcción con respecto a la Formación Bruta de Capital Fijo. La participación de la construcción aumenta al aumentar la tasa de inversión. Dicha participación en el Perú es aproximadamente de la mitad de la inversión bruta. La Tasa Bruta de Capital Fijo ha fluctuado fuertemente en el Perú en los últimos treinta años con una tendencia en promedio declinable. En 1978 sólo alcanzó a 11.35% mientras que en 1975 fue de 19.24%.

Para recuperar tasas pasadas de inversión es preciso que se recupere la tasa de ahorro interno. Es absurdo tratar de repetir la experiencia reciente de financiar el grueso de la inversión en base al crédito externo. De recuperarse la tasa de ahorro interno la inversión podría llegar sin mayor problema a ser un 20% del PNB.

Asumiendo relaciones marginales capital producto entre 2.5 y 3.0 podríamos tener una tasa de crecimiento de PNB entre el 7% y el 8%. La tasa de crecimiento de la PEA de la construcción podría ser de la misma magnitud suponiendo una elevación moderada de la productividad de la misma.

Asumiendo un incremento sostenido de 7% anual de la fuerza laboral en la construcción, la participación de la PEA de la misma dentro de la PEA total podría incrementarse en diez años del 3.5% al 5.24% y, en veinte años al 7.61%.

La absorción del crecimiento de la PEA que lograría la actividad constructora sería inicialmente de 8.13%. Al cabo de diez años llegaría a 11.83% y al cabo de veinte a 17.18%.

Para que esto se verifique no basta con que crezca la actividad de construcción es preciso que siga siendo una actividad de mano de obra intensiva. Ello —supone que el componente edificaciones y obras públicas pequeñas mantengan una participación fuerte y de que en las mismas se continúen utilizando procedimientos poco mecanizados.

De transformarse toda la construcción de edificaciones mediante sistemas de prefabricación la absorción de mano de obra directa por las mismas bajaría aproximadamente a la mitad, con aumento pequeño de la mano de obra indirecta.

Los sistemas de prefabricación reducen sustancialmente la absorción de mano de obra sin implicar fuertes reducciones de costo. Debe tenerse mucho cuidado en no estimularlos cuando se fomenten programas masivos de vivienda ya que su introducción requiere de producción en gran escala. Pero, principalmente, deben mantenerse a su nivel real las tasas de cambio, de interés, y los precios de la energía para no subsidiar este tipo de procedimientos. La construcción en gran escala puede facilitar la racionalización de los procedimientos convencionales, reduciendo costos y ampliando el mercado induciéndose así a una mayor generación de puestos de trabajo.

Si se comparase los diversos tipos de proyectos distintos de las edificaciones se percibiría que su intensidad de mano de obra es mucho menor que la de éstas, salvo cuando se trata de pequeños proyectos.

4. EMPLEO INDIRECTO QUE GENERA LA ACTIVIDAD DE CONSTRUCCION

Con frecuencia se escucha hablar sobre el enorme efecto multiplicador que tiene el ramo de construcción en término de generación de empleos en otras actividades. Por tratarse de un sector que *en promedio* no requiere de mucho componente importado esto es cierto, en forma relativa. Pero, está muy lejos de ser cierto que por cada empleo que se da en construcción por lo menos se crean dos nuevos empleos en el resto de la economía.

Si observamos la relación entre la mano de obra empleada directamente en construcción respecto a la ligada con las industrias conexas encontramos que por cada cinco trabajadores de la construcción hay uno en las industrias directamente vinculadas a la construcción. El total de empleo generado en las industrias fuertemente proveedores de la construcción, sólo alcanza a unas 35,000 personas. Debe tenerse en cuenta que tales industrias no sólo abastecen a la construcción (madera, siderurgia, vidrio, etc.).

Los empleos indirectos que se generan vía demanda de insumos en edificaciones de diferentes tipos no pasan de ser alrededor de 50% de los directos. En el caso de obras de infraestructura de gran magnitud, los impactos dependen de la importancia y tipo de materiales nacionales que requieran. Represas o carreteras pavimentadas que insumen en grandes cantidades materiales tipo cemento o brea tienen poca repercusión indirecta sobre el empleo, ya que la producción de tales materiales es capital intensiva. Las

carreteras sin afirmar, si bien pueden requerir bastante mano de obra directa por unidad, gastada, casi no inducen empleo indirecto puesto que demandan pocos materiales. Se trata básicamente de actividades de remoción, acarreo, etc. que llevan a cabo hombres y máquinas que no se producen en el país.

En estimados ejecutados por CAPECO en donde se consideran los impactos directos e indirectos totales (vía demanda de insumos y consumo) de la construcción se calcula que por cada sol gastado en construcción se generan $ 2.26 en toda la economía en términos de valor bruto y $ 1.21 en valor agregado. Consecuentemente, respecto a empleos indirectos podemos suponer que por cada empleo directo se podrá generar otro indirecto si a los efectos vía demanda de insumos sumamos los efectos vía gastos de consumo.

En realidad, cuando se trata de los impactos indirectos de la construcción sobre el empleo más importante que los efectos vía demanda, los cuales sólo son transitorios, son los efectos permanentes que se asocian con el uso y mantenimiento de las obras.

Una carretera puede ser mucho más mano de obra intensiva en el momento de la construcción que una irrigación por unidad invertida pero una vez ejecutadas las obras sucede justo lo contrario.

5. EL FONAVI Y LA GENERACION DE EMPLEO

El Fondo Nacional de la Vivienda se crea en momentos que la actividad de construcción y particularmente la de edificación sufría una de sus peores crisis. El área construida de viviendas que en 1974 alcanzó a 6'510,495 m^2. se reduce en 1978 a sólo 1'591,759 m^2. El número de viviendas construidas desciende en el mismo lapso de 49,000 a 14,000. Junto con el descenso, aunque no tan brusco del resto del sector de construcción, esta situación se traduce en niveles de desempleo abierto y sub-empleo nunca vistos dentro del ramo.

Junto a la reducción de la demanda interna de viviendas derivada de la disminución del poder de compra, la subida de las tasas nominales de interés, retira del mercado a casi todos los demandantes de nuevas casas habitación. Para 1975 calculaba el Banco de la Vivienda que el 42.88% de las familias urbanas podrían cubrir las cuotas de repago de un préstamo para una vivienda de "nivel mínimo". Mientras tanto dicho porcentaje se convierte en 1978 en menos de 1%. Sin entrar a discutir posibles limitaciones en la forma que se efectuaron los cálculos estos estimados re-

flejan el hecho incuestionable que ya han desaparecido desde todo punto de vista práctico los posibles sujetos de crédito hipotecario para nuevas viviendas.

Como señalamos anteriormente el problema no sólo reside en la reducción de los ingresos reales de la población sino en el incremento de las tasas nominales de interés. Si bien las tasas reales de interés podrán ser tan o más negativas que las antiguas, el efecto de tener que pagarse en la actualidad cuotas equivalentes en términos nominales al 37.5% del monto prestado imposibilita a casi todos a obtener crédito hipotecario. Y lo imposibilita no porque muchos no podrían pagar sus cuotas en uno o dos años en moneda ampliamente desvalorizada cuando los ingresos nominales hayan crecido de tal modo que en relación al mismo las cuotas se hayan reducido a la mitad o a la tercera parte. No, el problema está con las primeras cuotas, aquellas que tienen que pagarse cuando todavía no se ha desvalorizado tanto la moneda y *que son superiores a los que habría que pagar con tasas de interés reales positivas si el saldo del principal estuviera indexado.*

Con una inflación media anual de 50% una cuota nominal de 37.5 corresponde a una real de 25%, o sea, equivale a la cuota de un crédito indexado con una tasa real de 24%.

El FONAVI en medio de todos sus defectos está libre de este problema, ya que impone tasas nominales de interés módicas (5%) y efectúa la corrección del saldo deudor por el índice de salario mínimo de Lima. El subsidio crediticio implícito en el FONAVI no necesariamente es mayor que el de los créditos hipotecarios, sin embargo la forma de repago lo vuelve mucho más accesible.

Luego de reconocer los aspectos positivos del FONAVI pasemos a analizar los sensacionales efectos sobre el empleo que se suponía debería dar lugar. En estimados Luz Arenas[1] el gasto de inversión del FONAVI daría lugar en forma directa a unos 35,200 e indirecta a 6,800 empleos adicionales. Es decir un total de 42,000 puestos. Varias veces menos de lo que se arguyó cuando se lo dio a la luz pública. Sin embargo, este estimado todavía exagera mucho pues no toma en cuenta los siguientes impactos negativos del FONAVI sobre el empleo.

a) La reducción de la oferta de viviendas fuera del sistema FONAVI.

1/ Luz M. Arenas: El Sector de Construcción y el FONAVI.

b) La disminución de la demanda de mano de obra en toda la economía por el encarecimiento de la mano de obra.

c) La reducción de las compras en otros sectores por la canalización de fondos hacia la vivienda mediante el impuesto a la planilla.

Al final de cuentas, si bien es presumible que se dé un impacto positivo sobre la absorción de mano de obra, no hay forma como medirlo, aunque ciertamente no se trata ni de lejos de los 200,000 empleos de que se hablaba ni mucho menos quizás, ni de 20,000. Esencialmente, el FONAVI no es una medida para absorber más mano de obra en la economía, sino para aliviar la dura situación de un sector de la misma que había sido penalizado más que proporcionalmente por la depresión.

6. PROGRAMAS DE OBRAS PUBLICAS Y EMPLEO

Dentro de las obras de infraestructura se da una gama de tipos de obras, existiendo en varios casos flexibilidad en cuanto a las modalidades de ejecución en términos de posibilidades de sustituir mano de obra con equipo. En general las pequeñas irrigaciones o mejoras de sistema de riego, drenaje, nivelación, etc. dan mucho más empleo que los grandes proyectos de riego ampliamente mecanizados. Lo mismo sucede si comparamos los caminos vecinales con las carreteras. Muchas de estas obras pequeñas pueden tener alto retorno y a corto plazo, lo cual las hace ideales sobre todo el momento actual en que junto con el desempleo se sufre de aguda inflación. Una reorientación de los gastos de inversión tradicionalmente concentrados en grandes proyectos hacia una multiplicidad de pequeñas obras a lo largo de todo el país, se plantea como una respuesta simple para aliviar el problema de empleo en el momento actual. Es preciso, sin embargo, hallar la manera de afectar al mínimo las actividades agrícolas con modalidades de empleo flexible y buscando al máximo la cooperación activa de la población, lo cual no sólo garantiza que se trate de proyectos útiles sino que permite maximizar el número de los mismos al bajarse sus costos.

Por otro lado, no debe pensarse en los mismos como sólo obras de emergencia. Hay que darles continuidad convirtiendo estos programas de emergencia en el inicio de programas de desarrollo de largo alcance para las diferentes áreas del país que se traduzcan para la población en mayores ingresos, capacitación, capacidad de decisión local y mejora de la agricultura y la comercialización agrícola así como impulso a industrias locales.

CONCLUSION

Si bien la industria de la construcción absorbe directamente sólo una fracción pequeña de la mano de obra y su capacidad de dar empleo indirecto es mucho menor de lo que comúnmente se piensa, a ella le cabe un rol importante a largo como a corto plazo para resolver el problema de la falta de empleos y el sub-empleo. A corto plazo mediante una cierta reactivación de la construcción de vivienda y la concentración de la inversión pública en obras de infraestructura pequeñas en tecnología mano de obra intensiva, puede aliviar sustancialmente la situación ocupacional de la PEA del sector e inclusive acrecentarla rápidamente absorbiendo una parte no despreciable del desempleo global.

A mediano y largo plazo bajo ciertas condiciones razonablemente alcanzables puede absorber directa e indirectamente en forma continua entre un quinto y un tercio del crecimiento de la PEA, la mitad directamente y el resto indirectamente. Ello supone un ritmo de crecimiento económico sostenido del orden de 7% al 8% al año y una tasa de formación bruta del capital del 20% aproximadamente. Pero no basta que la economía crezca para lograr un ritmo satisfactorio de crecimiento en el empleo en construcción. Es preciso que dentro del conjunto de obras se mantenga un alto porcentaje de obras empleo intensivos y que la tecnología moderna que actualmente se usa en los países industrializados para la producción masiva de edificaciones prefabricadas no se difunda antes de tiempo. Hay que evitar que gracias a las mismas políticas gubernamentales se sustituya la mano de obra en la construcción por capital abaratado con tasas de interés negativas, tipos de cambio sobrevaluados y energía implícitamente subsidiada.

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO EN CONSTRUCCION

(Composición Porcentual)

CONSTRUCCION	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Edificaciones	71.5%	76.0%	68.9%	74.1%	65.8%	59.6%	61.4%	66.1%	63.9%
Otras Construcciones	26.6%	21.7%	26.9%	21.2%	24.0%	26.2%	29.4%	24.4%	26.3%
Mejora de Tierras	1.9%	2.3%	4.2%	4.7%	10.2%	14.2%	9.2%	9.5%	9.8%

EL SECTOR INFORMAL URBANO EN EL PERU
Interpretación y Perspectivas

Carlos Wendorff M.

El contenido económico de la ciudad es un tema de creciente interés en los últimos años. Del énfasis en la descripción del fenómeno de la urbanización se ha pasado a la necesidad de comprender los procesos económicos y sociales que subyacen atrás de las evidencias externas.

La tremenda concentración de población en las grandes ciudades del Tercer Mundo, y los agudos niveles de pobreza urbana que en ellas se observa han servido como punto de partida para entender cómo logra sobrevivir el habitante pobre de la ciudad sabiendo que ésta se muestra incapaz de absorber al grueso de la población que busca en ella oportunidades de empleo productivo. El crecimiento del llamado "sector terciario" expresa la presencia también creciente, de una sobrepoblación relativa que busca, mediante el desempeño de una ilimitada variedad de "ocupaciones", captar ingreso para garantizar la satisfacción de sus necesidades de consumo urbano.

La visión un tanto limitada que se tenía sobre el carácter y organización de estas ocupaciones se ha venido superando en los últimos años, particularmente a partir del énfasis puesto en el estudio del llamado "sector informal" de la economía. Desde la introducción de este concepto por Keith Hart en 1971, posteriores conceptualizaciones se han desarrollado para el estudio de la economía urbana en ciudades del Tercer Mundo.[1]

1. El término "sector informal" fue introducido por Keith Hart en su ya clásico estudio sobre Ghana, "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", en **The Journal of Modern African Studies**, Vol. 11, No. 1, 1973. Entre las principales derivaciones conceptuales sobre los sectores que componen la economía urbana están: a) el "sistema campesino de producción" y el "sistema de producción capitalista" de T.G. McGee, en Peasant in Cities: a paradox, a paradox, a most ingenious paradox, en **Human Organization**, Verano, 1973; b) "El sector no-capitalista" y el "Capitalista" de Michael

Aunque en otra parte[2] hemos presentado un análisis crítico de estas conceptualizaciones, algunos elementos merecen ser rescatados para deslindar incongruencias en el tratamiento del "sector informal" dentro de la problemática del empleo en el Perú.

Ciertamente una de las principales dificultades para el estudio del llamado "sector informal" es la ausencia de estadísticas apropiadas. Sin embargo, esta dificultad traduce sólo parte de un problema mayor. En efecto, al hablar del "sector informal" no sólo se plantean cuestiones de orden cuantitativo (medición) sino fundamentalmente de orden conceptual. La discusión de estas cuestiones no tiene acá un interés académico, sino como veremos, tiene consecuencias directas sobre la realidad connotada bajo el término "sector informal".

Diversos autores han insistido sobre las limitaciones de un dualismo que descansa atrás de la conceptualización de sector formal y "sector informal".[3] Sin embargo, es más importante notar las implicancias de un sector definido apriorísticamente. En términos generales el sector informal se caracteriza por ser relativamente de fácil acceso para los recién llegados; las empresas de este sector emplean materias primas nacionales y son de propiedad familiar; poseen pequeña escala de operación en mercados no reglamentados y competitivos; utilizan tecnología adaptada e intensivas en mano de obra. En el sector formal, por otro lado, se observa un difícil ingreso; las empresas usan materias primas importadas y son de propiedad de sociedades; operan en gran escala en mercados protegidos por aranceles cuotas y patentes comerciales; son intensivas de capital y de tecnología importada.[4] Estas características aluden a referentes distintos: ¿se ha de

Barrat Brown, en **Economics of Imperialism,** Penguin, 1975; c) la "economía de bazar" y la "economía de la firma" de Clifford Qeertz en **Peddlers and Princes: Social Change and Economic Modernization in Two Indonesian Towns,** University of Chicago Press; d) "circuito inferior y circuito superior" de Milton Santos en Spatial Dialectics: The Two circuits of Urban Economy in Underdeveloped Countries, en **Antipode,** Vol. 9, No. 3, 1977.

2. C. Wendorff, La Economía Urbana y el Estudio del llamado "Sector Informal" en las ciudades de América Latina. Encuentro Latinoamericano sobre Fuerza de Trabajo y Condiciones de Vida. (Mimeo). CEDAL, San José, Costa Rica, 1979.

3. Véase A. Mac Ewen, Differentiation among the Urban Poor: an Argentine Study" en E. de Kadt y G. Williams (eds.) **Sociology and Development.** Londres, 1974. También Chris Gerry, Petty Production and Capitalist Production in Dakar: The Crisis of Self-Employed, en **World Development** Vol. 6, No. 9-10, 1978.

4. OIT: **Employment, income and equality: a Strategy for increasing employment in Kenya.** Ginebra, 1972.

privilegiar a los individuos, a sus actividades, a sus empresas o a la estructura del mercado laboral? Por lo demás, una definición que se centre en el tipo de características mencionadas resta importancia a empresas dedicadas a la prestación de servicios en privilegio de las empresas manufactureras. Es así que toda división a priori resulta arbitraria, por decir lo menos.

Pero no es sólo en el supuesto contenido de los sectores "formal" e "informal" donde surgen las dificultades. El panorama tiende a complicarse más en la medida en que la denominación "formal-informal" se asimila a otros términos supuestamente equivalentes, como es el caso de la dicotomía moderno-tradicional. Esta última terminología alude al tipo de tecnología empleada mientras que la primera recalca la peculiar organización de las actividades productivas.[5]

Operativamente, las dificultades de medición del "sector informal" son una consecuencia de los problemas arriba señalados. La información disponible para el caso peruano es bastante limitada; lo que existe proviene de estudios parciales que aunque muy valiosos, no permiten una visión de conjunto.[6] Las estadísticas censales y las encuestas de hogares no están dirigidas a brindar directa información sobre el llamado sector informal; este hecho muestra el carácter residual que posee la categoría "sector informal" cuando se emplea dicha información.

Enfrentar estos problemas que se han señalado comporta la adopción de una perspectiva teórica que supere, por un lado, las limitaciones del en-

5. S.V. Sethuraman, "The Urban Informal Sector: Concept, Measurement and Policy" en **International Labour Review**, Vol. 114, 1976.

6. Sobre el Perú, véase A. Mac Ewen, Who are the Self-employed? Trabajo presentado en el Development Group de la B.S.A., 1976. A. Mac Ewen Capitalism and Petty Commodity Production in Peru (mimeo). Universidad de Essex, 1977. R. Webb, Government Policy and the **Distribution of Income in Peru 1963-1973.** Harvard University Press, 1977. R. Webb, **Income and Employment in the Urban Modern and Traditional Sectors of Peru.** CLACSO/ILDIS/CORDIPLAN. Venezuela 1976. M. Santos, Articulation of Modes of Production and the Two Circuits of Urban Economy: Wholesalers in Lima, Peru, en **Pacific Viewpoint** No. 3, 1976. M. Santos, The Periphery ata the Pole: Lima, Peru, en G. Grappert y H. Rose (eds.) **The Social Economy of Cities.** Urban Affairs Annual Reviews, Vol. 9. Sage 1975. E. Choy, **Estructura Ocupacional y Social en Perú 1961-1972.** Oficina de Investigación y Planificación, Perú, 1976. A. Cound, Perú: **Estrategia de Desarrollo y Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas.** PREALC-OIT. Documento de Trabajo PREALC/127, 1978. A. Sciara, **Política Económica y Empleo, Perú.** OIT, 1976. E.V. Fitzgerald, **The State and Economic Development, Peru since 1968.** Cambridge, 1976. Markus Reichmuth, **Dualism in Peru: An investigation into the interrelationships between Lima's informal clothing industry and the formal sector.** Tesis. Universidad de Oxford, 1978.

foque dualista y por otro, reemplace el interés por la precisión en la medición. Las líneas de este nuevo esfuerzo ya han sido señaladas.[7] Basta recordar que en ellas se enfatiza la visión de unidad-totalidad de la economía urbana, en la que, toda distinción de sistemas o subsistemas de producción no implique caracterizaciones apriorísticas, sino que lleve al descubrimiento de las relaciones y articulaciones que se dan entre ellas. Son estas relaciones las que van a caracterizar a los elementos del aparato productivo y establecerán la lógica de funcionamiento del conjunto.[8]

El resumen de estas observaciones es que se ha de tomar con bastante cuidado la realidad connotada por el llamado "sector informal". ¿Cuál es esa realidad para el caso peruano?

CUADRO No. 1

PERU: PEA POR SECTORES MODERNOS Y REZAGADOS, 1972

(Porcentajes)

Areas	Webb	Fitzgerald	Sclara	Choy	Informe
Modernos (Formal)	**22**	**36**	**35**	**26**	**39**
Rural		12			11
Urbano		24			28
Rezagados (Informal)	**78**	**64**	**65**	**74**	**61**
Rural	45	33	38	34	27
Urbano	33	31	27	40	34

FUENTE: Informe PREALC: El Problema de la Ocupación en el Perú. Areas Prioritarias para la Cooperación Técnica Internacional. PREALC, Documento de Trabajo No. 111.
PEA 1972: 4,401,700. Cifra ajustada. Dirección Gral. del Empleo - INE. Proyecciones de la PEA 1972-1980.

7. Véase Chris Gerry, Petty Producers and the Urban Economy: A Case Study of Dakar. OIT. Programa Mundial del Empleo. Material de Trabajo No. 8. Ginebra, 1974. También Alison Mac Ewen, Op. cit. 1977.

8. Para una detallada exposición de los elementos teóricos y metodológicos de esta perspectiva véase Carlos Wendorff, op.cit.

Como se observa en el cuadro No. 1 las estimaciones elaboradas sobre la magnitud del sector informal muestran significativas diferencias. La razón está en los distintos criterios de medición, que como hemos visto, dependen de conceptualizaciones diferentes del fenómeno en términos de características que se privilegian.

Si observamos las ramas en que se ubican los individuos, el panorama resultante suscita cuestiones interesantes.

CUADRO No. 2
PERU: SECTOR INFORMAL URBANO, 1972
(En miles)

Ramas	Trabajadores Independientes y Familiares	Obreros y Empleados	Total
Industria manufacturera	140	180	320
Comercio	234	50	284
Construcción y transporte	52	60	112
Servicios comunales	88	66	154
Servicio doméstico	39	97	136
TOTAL	553	463	1006

FUENTE: Informe PREALC.

En primer lugar, resulta necesario distinguir el llamado "sector informal" de lo que se ha dado en llamar el sector de pequeña producción de mercancías.[9] Este último alude a empresas productivas de bienes en tanto que el primero incluye también las entidades de comercio, servicios y servicios personales. Si esta distinción es fácil de percibir, es necesario también diferenciar la organización empresarial del sector de pequeña producción de mercancías, de la organización basada en el trabajo domiciliario familiar. La familia como unidad de organización del trabajo se apoya en la par-

9. Véase Chris Gerry, op.cit. 1974, 1978. Alison Mac Ewen, op.cit. 1976-1977. Wendorff, op.cit.

ticipación no remunerada de sus miembros. Si bien en la organización dentro de la pequeña producción de mercancías puede considerar el trabajo familiar, éste se da fundamentalmente como mecanismo de aprendizaje y reclutamiento, pero no está excluida la presencia de alguna forma de salario.

Aunque la referencia es a cifras atrasadas, se precisa señalar que las actividades productivas dentro del llamado sector informal, no le pertenecen a éste por derecho propio. La alusión al carácter residual de la categoría sector informal cuando se trata de medir su participación en el circuito económico no implica la presencia exclusiva en cierto tipo de actividades.

CUADRO No. 3
PRESENCIA DEL SECTOR INFORMAL EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA PERU: 1963

Rama Industrial	No. de Firmas	% del Total de Firmas en la Rama Manufacturera	% con 1-4 Trabajadores
Calzado y vestido	8,092	32.0	94.3
Alimentos	3,824	15.1	72.2
Muebles	2,822	11.1	92.3
Bebidas	2,531	10.0	90.4
Transporte	1,543	6.1	78.7
Productos metálicos	1,246	4.9	84.0
Sub-total	20,058	79.2	
TOTAL	25,321	100.0	

FUENTE: Censo Económico 1963, elaborado por A. Mac Ewen, 1977.

Estas ramas tienen que ver con la producción de bienes de consumo, elaborados con tecnología relativamente sencilla. Lo evidente es que dichas ramas no están copadas totalmente por la presencia del "sector informal". Se plantea entonces la pregunta si la producción de este sector es o no competitiva con la producción capitalista. En términos de la dualidad "sec-

tor formal-sector informal" la respuesta primera sería que efectivamente hay una competencia. Sin embargo, tomando un análisis de conjunto, tratando de descubrir las articulaciones existentes, encontramos elementos que especifican el tipo de competencia. Por un lado, tenemos el argumento qué el sector informal produce bienes a bajo costo para consumo del proletariado ligado al capital, haciendo descender el costo de su reproducción.[10] El supuesto que se sostiene con este tipo de argumento es que existe una segmentación en el consumo; en otras palabras, los grupos de bajos ingresos consumen bienes y servicios generados en el sector informal. Que se sepa, no hay trabajos que hayan indagado sobre el origen de los bienes consumidos. Observaciones parciales,[11] por otro lado, sugieren que no debe ser subestimada la cantidad de bienes consumidos por los sectores de bajos ingresos y que hayan sido producidos en el sector informal. Por lo demás, también hay incidencia en el sentido contrario: bienes y servicios generados en el sector informal son consumidos por sectores de altos ingresos (producción de lujo para establecimientos exclusivos, servicios costosos de reparación). Más interesante que la vinculación que ambos sectores puedan tener a través del mercado, es la ligazón en la esfera de la producción. Mac Ewen ha señalado con claridad estas ligazones. El artesano independiente es el más autónomo productor (aunque el más difícil de encontrar). Dueño de sus medios de producción, determina el volumen y valor de sus productos en el mercado, productos que pueden o no competir con aquéllos producidos capitalistamente. El segundo tipo es el artesano ligado al intermediario. Ante la insolvencia económica del primero, éste adelanta créditos determinando volumen y precio de los productos. El trabajador a destajo trabaja generalmente en su domicilio con sus propios instrumentos de producción y con materias primas semi-procesadas entregadas por establecimientos comerciales o fábricas.[12] Lo característico de este tercer tipo es que comporta una parte del proceso productivo, recibiendo un pago por unidad acabada. Un tipo más complejo de organi-

10. M. Bienefeld, The Informal Sector and Peripherial Capitalism: The Case of Tanzania **Boletín del IDS**, No. 6, Febrero, 1975.

11. A. Mac Ewen, op.cit. 1977.

12. La difusión de este tipo tiene que ver con la producción de prendas de vestir, zapatos, cajas para huevos, sobres, etc. Actualmente está en curso una investigación dirigida por la Dra. Violeta Sara Laffose en la Universidad Católica sobre el trabajo de la mujer en la producción domiciliaria para la industria de confecciones.

zación de la producción es la subcontratación de talleres, por parte de mayoristas o fábricas, orientados a una línea particular de productos.

Tipologías propias pueden ser ubicadas también para construcción, el transporte y el comercio. Lo importante de notar es que no es posible asimilar únicamente dentro del "sector informal" a los trabajadores independientes, colocando a los trabajadores asalariados dentro del "sector formal". En la construcción, encontramos, en un extremo, los maestros (ladrilleros, plomeros, electricistas, etc.) quienes usando sus herramientas y habilidades trabajan para clientes por contrato individual; trabajan a veces con asistentes, generalmente aprendices. La demanda es baja y esporádica por lo que estos trabajadores buscan contrato con firmas constructoras. Estas firmas operan como generadoras de eslabones de subcontrata, no sólo de trabajo individual sino también de pequeñas empresas por grandes.

En el transporte, los tipos varían desde el taxista independiente hasta la "cooperativa" de microbuses e incluso la compañía de omnibuses. Aquí también hay subcontrato de trabajo (los "palancas", cobradores, acomodadores) pagado no bajo la forma de salario sino de comisiones.

En el comercio, tenemos al vendedor ambulante, dueño de sus medios para el desarrollo de su negocio, ayudado muchas veces por trabajo familiar. El vendedor por comisión, por otro lado, está atado a un empleador para la provisión de mercancías.[13]

Además de estos casos señalados, tenemos la amplia gama de servicios, improductivos en su mayoría, que son demandados no porque creen valor de uso o riqueza social sino porque permiten conservar la riqueza social existente.

Sea por la venta de sus productos, sea por la compra de maquinarias e insumos, o sea por la obtención de crédito o adelanto de capital mercantil o industrial, el pequeño productor urbano se vincula con el sistema capitalista de producción. La dinámica o estancamiento del sector informal tiene que ser entendido dentro de la mayor o menor dominación a través de estas vinculaciones.

El futuro del llamado "sector informal" sólo puede ser analizado en relación a las articulaciones entre ambos sectores. Un factor de importancia en estas relaciones es el costo de la fuerza de trabajo. El gran capital

13. Para una exposición detallada, véase A. Mac Ewen, op.cit. 1976.

busca formas indirectas de producción a fin de evitar incrementos derivados del establecimiento del salario mínimo, beneficios sociales, vacaciones, etc., así como también para desentenderse de la estabilidad laboral.

El uso del trabajo a destajo, del subcontrato laboral, permiten mantener niveles de producción con costos inferiores al de la fuerza de trabajo asalariada. En términos de la estructura tecnológica, similares niveles de productividad se pueden mantener entre la producción fabril y la informal siempre que el uso de tecnología relativamente simple no involucre una fuerte economía de escala.

El tratamiento, pues, del "sector informal" en sí conduce a un callejón sin salida. No es ocioso insistir en el hecho que si este término ha de tener utilidad analítica, ella va a surgir de la concepción de la economía urbana como totalidad. Romper con la visión dualista comporta la idea de que el entendimiento de las características propias de ambos "sectores" serán aprehendidas a partir de la ligazón entre las relaciones sociales de producción y las fuerzas de producción *en el conjunto.* El dinamismo de la economía urbana descansa en el proceso de generación de plus-valor y por ende en el proceso de acumulación. Si se trata de privilegiar en el análisis a los individuos sin importar a cuál de los sectores pertenecen, el análisis resultante es, en última instancia, el análisis de la reproducción de la fuerza de trabajo (en su forma valor y en su forma no-valor, así como sus transformaciones).

Un último elemento a tener en cuenta es que toda visión sectorizada de la economía urbana impide ligar el análisis con una dimensión de clases sociales. La presencia masiva de una superpoblación relativa vinculada a las actividades del sector en cuestión debe esclarecerse en su relación al capital, y a partir de ella, precisar su condición de semi-proletariado o cuasi-proletariado. Las actividades informales son, para el migrante o el habitante pobre de la ciudad, un canal de potencial proletarización. Sin pretender establecer una relación específica entre localización residencial y estructura social, hay sin duda un "encuentro" espacial de esta sobrepoblación con el proletariado urbano. A la experiencia de organización y lucha de este último se suma la emergencia de organizaciones de pobladores (frentes de defensa, comités de lucha, etc.). Sólo un análisis de totalidad puede arribar a una ubicación de clases y fracciones de clase dentro de este amplio espectro social.

¿Cuáles son las perspectivas del llamado "sector informal", en el me-

diano plazo? La presencia dominante del capital monopólico, incursionando cada vez más en nuevas áreas, señala un derrotero de mayor sometimiento y explotación del sector de pequeña producción de mercancías.

La fuerza de trabajo puede ser observada en relación a la satisfacción de necesidades básicas y de extrema pobreza.

CUADRO No. 11
PERU: ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE LOS PERCEPTORES DE INGRESO
(Porcentajes)

SECTORES	No Satisfacen Necesidades Básicas		Extrema pobreza de
	Ambos Sexos	Sexo Masculino a)	Ambos Sexos
Rural tradicional	67.2	67.2	78.1
Sector informal urbano	28.3	24.7	19.9
Sector formal urbano	4.5	8.1	2.0

a) Considerado solamente para área urbana.
FUENTE: Elaborado por A. Couriel con datos proporcionados por R. Webb cuya fuente es el Ministerio de Trabajo (1975) y estimaciones del Banco Mundial sobre trabajadores agrícolas sin tierra no beneficiadas por la Reforma Agraria.

Los niveles de reproducción de la fuerza de trabajo, principalmente en su forma no-valor, expresarán en el futuro cercano para una parte de la superpoblación relativa el paso de una situación de insatisfacción de necesidades básicas a otro de extrema pobreza. Salvo una reorientación drástica en el funcionamiento de la economía, es decir, una alternativa que privilegie las necesidades sociales sobre la lógica capitalista de acumulación —poco posible en el futuro cercano—, se encara la seria perspectiva de una agudización de los niveles de extrema pobreza (la cual tiene ya una mayor incidencia en el área rural que en la urbana). En lo que toca al sector informal urbano, no es previsible un dinamismo que implique una elevación de los ingresos y, consecuentemente, un mejoramiento en los niveles de vida si no se ataca las bases de sometimiento a la organización capitalista de la

producción. Es cuestionable toda pretendida inclusión del sector informal urbano dentro de una estrategia de pleno empleo, en las condiciones actuales.

APROXIMACIONES A LA COMPOSICION Y EVOLUCION DEL EMPLEO INFORMAL EN EL PERU

Jaime Althaus
Jorge Morelli

I. LA CUESTION DEL SECTOR INFORMAL

Parece haber una paradoja en la evolución económica y social del Perú en las últimas décadas: a pesar del espectacular crecimiento de la industria y del sector moderno, y junto a la expansión de formas capitalistas en la organización de la producción y del trabajo, se han mantenido y se han incrementado en algunos casos, formas productivas y organizacionales tradicionales, de pequeña escala y tecnologías simples, de base normalmente familiar o personal, que han dado en llamarse sector informal urbano.[1]

1. Diversos conceptos han sido utilizados para referirse a este sector. Unos se dirigen a su posición en la estructura económica o a la naturaleza particular de la organización de sus unidades (polo marginal, sector informal), otros a la condición de empleo (autoempleo sector independiente, sub-empleo), otros a una combinación de ambos criterios (sector urbano tradicional), y otros por fin, a la condición de mayor o menor estabilidad de trabajo (trabajo casual o eventual). En general no todos estos conceptos subrayan el problema de la articulación interna y externa del sector en cuestión, ni su funcionalidad al proceso global. El concepto de polo marginal, o marginalidad (Quijano, 1970) supone una explicación estructural-histórica en la generación del sector marginal, pero se pierde vista su grado de articulación interna y los cambios en su funcionalidad global y su articulación externa. El concepto de sector informal (Souza y Tokman, 1974; Hart, 1971; Bose, 1974) destaca básicamente tres elementos: empresas "no organizadas" (en términos capitalistas: división capital-trabajo y en términos jurídicos), de tecnología simple e insertadas en mercados competitivos o en la base de mercados oligopólicos (Souza y Tokman, 1976). Este concepto apunta a la naturaleza diferenciada de la modalidad productiva, y a su posición en la estructura productiva y de mercado, pero tampoco implica necesariamente nociones de articulación y funcionalidad. El concepto de trabajo casual o eventual (Bromley, 1979) hace referencia al grado de estabilidad y pone énfasis en la articulación sólo en cuanto a las relaciones de trabajo: trabajadores aparentemente autónomos o autoempleados, pero en realidad dependientes de los niveles superiores de la economía. Pero no visualiza el problema de la articulación y funcionalidad globales. El término auto-empleo se refiere

Inicialmente se pensó que el sector informal, tradicional o marginal urbano tendería a reducir su posición relativa en los ingresos y/o en el empleo, conforme se desarrollaban la economía y el mercado interno. A la larga el crecimiento de los sectores modernos terminaría por absorber progresivamente la población de los sectores tradicionales (Lewis, 1954). Esto era una consecuencia de y una condición para el desarrollo y despegue económico (Rostow, 1962). Se asumía una relación isócrona entre crecimiento económico y desarrollo de las relaciones sociales y productivas. Como veremos más adelante esto no ocurrió así en el Perú.

Otros enfoques, en cambio, advirtieron el hecho que había una creciente corriente migratoria que no encontraba cabida en estructuras formales de empleo intensivas en capital y ahorradoras de mano de obra, y calificaron las actividades informales como actividades marginales, de sobrevivencia a las cuales se ve forzada una parte apreciable de la población urbana para poder subsistir. Este enfoque, sin embargo, tendió a considerar al denominado sector informal como un sector residual, pasivo, marginal, como no desempeñando ninguna función orgánica en la economía, como inútil a la acumulación y al desarrollo del proceso económico. Compuesto además por las antiguas formas productivas sobrevivientes (artesanía) constituye un "polo marginal" de la economía (Quijano, 1979) una superpoblación relativa consolidada creciente y distinta del ejército industrial de reserva. Subsiste sólo a condición de perder constantemente terreno en términos de productividad relativa e ingresos o de vivir de las "sobras" que deja el sector formal-capitalista (Singer, 1976).

Esta imagen dualista queda matizada cuando se afirma la existencia de un común origen estructural de ambos sectores, y cuando se especula acerca de una funcionalidad del sector informal o marginal en términos de permitir niveles salariales bajos en el sector moderno (abaratamiento de los costos de reproducción de la mano de obra), o cuando se afirma la existencia de canales indirectos de transferencia de excedentes. La percepción de la articulación queda reducida a un aspecto de ella: los efectos indirectos de la existencia del sector informal sobre el mercado de trabajo. Se trata

a categoría de ocupación, en oposición a obrero y empleado. Su utilidad es más estadística que teórica. Singer (1976) usa "sector autónomo" en oposición a sectores capitalistas, gubernamental y de subsistencia, pero lo considera casi exclusivamente como un sector residual. El concepto "urbano tradicional" es usado por Webb (1975) en oposición a Moderno y Rural Tradicional, sin una definición teórica.

de una relación de subordinación pasiva crecientemente marginalizante que conduce no a una desaparición del sector —porque los niveles y modalidades dominantes son incapaces de difundirse plenamente en la sociedad—, sino a una creciente pérdida de posición relativa (Quijano, 1970; Singer, 1976).

Algunos autores han destacado la existencia de relaciones de competencia y de complementariedad, sobre todo de esta última, entendida en el sentido de que el sector informal cumple la función de abastecer de bienes o servicios ahí donde el tamaño del mercado es muy reducido para el ingreso de empresas formales que requieren de una escala mínima de producción para ser rentables (Bose, 1974; Emmerij, 1975; Gerry, 1974). Este enfoque otorga un rol activo al sector informal, pero no implica tampoco una relación de articulación entre ambos sectores. Se trata de una relación de yuxtaposición, precaria en la medida que un incremento dado en el tamaño del mercado conduciría al desplazamiento de las actividades informales salvo que estas sean capaces, en vista de ciertas características propias, de competir, en cuyo caso se repite una imagen de yuxtaposición y autonomía.

Esta perspectiva no percibió que esa capacidad de complementariedad podía ser usada directamente por el sector formal subordinándola a la necesidad de abrir nuevos mercados periféricos (Osterling, De Althaus, Morelli, 1979) o a la necesidad de abaratar costos laborales en la subcontratación a domicilio para la fabricación de insumos o bienes finales por parte de fábricas o grandes establecimientos comerciales. Surgió entonces el enfoque que Tokman denomina de "subordinación integrada" (Tokman, 1977), que pone de manifiesto la existencia de articulaciones funcionales directas, más allá del terreno del acceso a los mercados de bienes y de factores.

Si se lleva a un extremo, esta perspectiva relativizaría la autonomía y la existencia misma del sector informal quedando diluido en una suma de relaciones de dependencia personal de individuos con empresas del sectora formal. Sin embargo si se colocan las relaciones de subcontratación y similares, al lado de otras articulaciones posibles observables en el mercado de bienes, en el sentido de la existencia de intercambios postulados como desiguales entre ambos sectores, se obtiene entonces una imagen más compleja que coloca al sector informal en una posición permanente de transferencia de excedentes. Se ha descubierto entonces la noción de integración y funcionalidad al proceso de acumulación de los sectores modernos.

A partir de este punto, Tokman (1977) ha avanzado reconociendo la existencia de una "subordinación heterogénea", que distingue entre tipos de bienes y servicios según el grado y potencialidad de oligopolización, según su origen, y según la posición favorable o desfavorable en que los coloque un determinado contexto estructural y determinadas condiciones políticas y económicas internas e internacionales. Afirma por ejemplo la existencia de una tendencia a la desaparición del sector informal en la producción de bienes manufacturados y señala que hay actividades como servicios personales, comercio, donde el sector informal permanecería debido a que es menos probable que ahí ocurran cambios tecnológicos importantes o procesos de oligopolización significativos.

En este trabajo nos proponemos mostrar que el fenómeno informal en el Perú no puede ser analizado sin vincularlo a las características que adoptó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones en sus distintas etapas a partir de la década del 50, donde se llevó a un extremo la inadecuación de formas tecnológicas correspondientes a niveles avanzados de desarrollo industrial —donde el crecimiento poblacional es reducido, pero donde el tamaño del mercado es muy grande—, a la realidad de economías donde el crecimiento de la fuerza laboral es muy acelerado siendo el tamaño del mercado muy pequeño.

La cuestión del sector informal en el Perú, entonces, debe ser planteado en los términos siguientes:

1o. En qué medida, en qué líneas, con qué nivel de organicidad y articulación interna se ha incorporado esta población marginal urbana al mercado, a la producción, a la acumulación.

2o. Qué tipos de articulación interna surgen, cómo evolucionaron, qué grado de dependencia implican, y qué funcionalidad tienen para la acumulación en el sector formal.

3o. Existen o no ventajas comparativas para el sector informal en ciertas ramas, y qué lugar hay para políticas en este sentido.

La pregunta central que nos haremos pues, una vez resuelta la cuestión del crecimiento o decrecimiento del sector informal en estas décadas de expansión moderna, es la pregunta acerca de la funcionalidad o afuncionalidad del sector informal al proceso económico global, de su condición orgánica o meramente residual o marginal, de la medida en que constituye o no un rasgo estructural inherente al tipo de desarrollo económico seguido por el Perú. Es la pregunta acerca de qué tipos de articulaciones

existen intra e inter sectores, y cuáles tienden a debilitarse y cuáles a fortalecerse. Se trata de averiguar cuál es la dinámica del llamado sector informal, tradicional o marginal urbano y bajo la acción de qué factores y en consonancia con qué procesos de la evolución económica global cambian el tamaño la composición y las articulaciones internas y externas del sector informal.

Lamentablemente, el estado actual de nuestra investigación sólo nos permitirá dar una respuesta muy parcial e introductoria a estas interrogantes, pues la investigación empírica que realizamos se limitó al estudio de las potencialidades de subsistencia y/o acumulación contenidas en la organización de la actividad en uno de los estratos más bajos del sector informal: el comercio ambulatorio.

A la evaluación de dichas potencialidades y características estará abocado un futuro trabajo.

II. ORIGEN DEL SECTOR INFORMAL URBANO

El sector informal urbano, entendido como el conjunto de actividades organizadas en unidades de pequeña escala, usualmente de base familiar o personal, que actúan en o interactúan con mercados de características oligopólicas,[2] es un fenómeno relativamente reciente en el Perú. Su desarrollo como sector con características diferenciadas debe haberse iniciado alrededor de los años 50, junto con la inaguruación del proceso de industrialización por sustitución de importaciones y con las primeras grandes oleadas migratorias rural-urbanas.

Obviamente la actividad en pequeña escala en la manufactura, en el comercio o en los servicios, exisitió siempre, y estuvo quizá mucho más difundida antes de esa fecha. Sin embargo, la población urbana era mucho más reducida en aquella época, y no existía en las ciudades un sector económico altamente concentrador de la producción, que operara con tecnologías y técnicas claramente diferenciadas; no existía un polo formal o moderno urbano, poderoso y diferenciado. La acumulación se desarrollaba básicamente dentro de un esquema primario-exportador donde la inversión principal se localizaba fuera de los ámbitos urbanos.

2. Esta definición recoge algunos de los elementos de la definición de Tokman (1956).

CUADRO No. 1
PEA POR RAMAS DE ACTIVIDAD 1940, 1961, 1972
(Estructura porcentual)

	1940	1961	1972
– Agricultura	62.12	49.11	41.99
– Pesca	0.34	0.67	0.88
– Minería	1.81	2.13	1.42
– Industria	15.26	13.16	14.34
– Electricidad	0.10	0.19	0.19
– Construcción	1.85	3.35	4.24
– Comercio	4.23	9.39	10.62
– Transporte	2.06	3.01	4.33
– Establec. financieros	0.20	0.92	1.21
– Servicios	6.67	13.87	16.53
– Otras	1.66	4.03	4.14

FUENTE: Elaborado a partir de
Censo Nacional de Población y Ocupación 1940.
VI Censo Nacional de Población 1961. Tomo IV.
VII Censo Nacional de Población 1972. Tomo II.

La clave del desarrollo actual del sector informal urbano debe encontrarse en la evolución de la industria a partir de 1950. En efecto, antes de esa fecha el sector industrial manufacturero presentaba características radicalmente distintas a las que adquirió posteriormente.

En primer lugar, la producción manufacturera debió ser mucho más intensiva en mano de obra —quizás más artesanal— lo que explica el hecho sorprendente que en 1940 hubiese una proporción de empleo manufacturero mayor a la existente en 1961 y 1972 (ver cuadro No. 1).

En segundo lugar, la producción manufacturera se encontraba mucho más descentralizada, pues cerca del 85% del empleo manufacturero se daba fuera de Lima (Censo 1940: 585).

CUADRO No. 2

COMPOSICION PORCENTUAL DE LA PEA MANUFACTURERA SEGUN RAMAS, 1940, 1961, 1972

Industria manufacturera	1940 100	1961 100	1972 100
01. Alimentos	5.87	10.71	13.59
02. Bebidas	1.54	1.82	1.60
03. Tabaco	0.11	0.15	0.14
04. Textiles	50.53	20.59	14.43
05. Vestido y calzado	23.83	25.30	21.96
06. Madera y muebles	6.40	12.69	11.85
07. Imprenta, editoriales	1.31	2.43	2.44
08. Cueros y pieles	1.31	0.99	1.05
09. Papel	0.17	0.61	0.91
10. Químicas	0.82	3.72	4.11
11. Cerámica y Min. no Met.	3.10	3.72	6.41
12. Metálicas y maquinarias	3.91	13.52	14.29
13. Diversas	1.18	3.80	6.62

FUENTE: Elaborado a partir de
Censo Nacional de Población y Ocupación 1940. Cuadro No. 83.
VI Censo Nacional de Población 1961. Cuadro No. 84.
VII Censo Nacional de Población 1972. Cuadro No. 26.

En tercer lugar, la composición interna del empleo manufacturero era completamente distinta (ver cuadro No. 2). El 51% de dicho empleo se concentraba en textiles, es decir, aquella rama que junto con alimentos fueron las primeras —y las únicas— en instalarse industrialmente en el Perú desde fines del siglo pasado.

Es posible, en consecuencia, que la estructura industrial de 1940 reflejara todavía el efecto de esa primera industrialización de fines del siglo pasado, y que no difiriera mucho de lo que fue entonces. Vale decir, un desarrollo industrial fabril incipiente y limitado a pocas ramas, más intensivo en mano de obra, y una producción artesanal muy difundida y descen-

tralizada. En suma, un sector manufacturero relativamente homogéneo y competitivo. Las urbes, en consecuencia, no presentaban polos nítidamente diferenciados en términos de niveles tecnológicos y escala de operaciones.

El Período 1940-1961

La composición intercensal entre esos años muestra claramente los efectos de una segunda ola de industrialización, aquella conocida como sustitución de importaciones, que se presentó alrededor de los años 50, con la protección del Estado vía aranceles a la importación.

Para comenzar, el porcentaje de empleo manufacturero disminuyó, como consecuencia quizá del salto tecnológico implicado. Como veremos más adelante, el empleo manufacturero volverá a recuperarse en un segundo período.

La composición interna del empleo manufacturero cambia abruptamente, como efecto combinado de la tecnificación de antiguas industrias (textiles), de nuevas inversiones en antiguas ramas directamente ligadas al crecimiento urbano (alimentos, madera y muebles, imprenta y editoriales), y la generación de industrias en nuevas ramas (químicas, metálicas y maquinaria no eléctrica). Así, la proporción del empleo textil se reduce a más de la mitad de lo que era, se incrementa sustantivamente el empleo en alimentos, madera y muebles, e imprentas, y aparece un empleo significativo en las nuevas ramas mencionadas.

A nivel de la Población Económicamente Activa (PEA) total del país, se produjeron también cambios importantes. Las masivas migraciones rural-urbanas, resultantes en parte de la aparición de esta nueva industria, redujeron el porcentaje del empleo agrícola del 62% al 49% (ver cuadro No. 1). La participación del empleo industrial, paradójicamente como vimos, no aumentó, creciendo explosivamente los sectores servicios, comercio y construcción. Paralelamente, la proporción de "independientes" (es decir, no empleados o no asalariados), en su conjunto, no disminuyó (ver cuadro No. 3), intensificándose notablemente en comercio, construcción y transportes, no apareciendo, en consecuencia, una tendencia a la "formalización" o "asalarización" del empleo urbano, a pesar de la espectacular expansión del sector moderno (Choy, 1979).

Se empieza a configurar entonces, ahora sí, el fenómeno particular

del sector informal urbano. Al interior de la industria manufacturera se produce una clara diferenciación. Sobre la antigua industria manufacturera —más artesanal, más empleadora, más competitiva— se superpone un estrato oligopólico tecnológicamente superior y ahorrador de mano de obra (Chauca y Brudenius, 1976). Lo importante, sin embargo, es que la nueva mediana y gran industria no erradicó, en su conjunto, a la pequeña producción competitiva (que llamaremos en adelante informal).

Sólo en una rama es posible detectar un golpe fuerte a la producción informal: en textiles (aunque no en vestido y calzado). Como veremos más adelante, los efectos fueron diferenciales en las distintas ramas manufactureras, e implicaron reacomodos y rearticulaciones que analizaremos luego.

Junto a esto, como vimos, aparece la tendencia al crecimiento de los sectores terciarios —servicios y comercio—, que, como se desprende del cuadro No. 3, se dió más en una dirección informal que formal. Se dió un

CUADRO No. 3
RAMAS SEGUN PORCENTAJES DE INDEPENDIENTES Y TRABAJADORES FAMILIARES: 1940, 1961, 1972

	1940 (PEA)	1961 (PEA de 6 años y más)	1972 (Pob. ocupada de 15 años y más)
TOTAL	31.32	47.68	48.66
— Agricultura	31.06	66.67	76.67
— Comercio	38.55(1)	60.95(2)	61.89
— Pesca			61.89
— Manufacturas	55.09	44.41	37.99
— Transportes	20.28	30.89	31.24
— Construcción	5.59	20.78	20.07
Financieros			13.81
— Servicios	10.05	8.02	11.00
— Minería	6.10	1.82	2.63

(1) Comercio, crédito y seguros.
(2) Incluye Bancos y seguros.
FUENTE: Censos Nacionales de Población 1940, 1961, 1972.

crecimiento importante del trabajo doméstico y del comercio que, entre otras, fueron ocupaciones que empezaron a absorber tanto a la población inmigrante, como a aquélla que fuera desplazada de o que no pudo incursionar en el sector manufacturero.

Período 1961-1973

Durante este período continuaron algunas tendencias importantes del período pasado: la agricultura siguió expulsando población, y la población urbana siguió dirigiéndose en mayor velocidad a servicios, comercio, transporte y construcción. La tasa de crecimiento de empleo más alta pasa a ser la de transportes, que tiende a organizarse crecientemente de manera informal, conjuntamente con la inauguración de una nueva rama, claramente oligopólica, la industria automotriz (ver cuadros Nos. 4 y 5).

Al mismo tiempo, en el campo de los servicios ocurre una evolución interesante: en tanto el empleo en el sector estatal y en otros servicios crece considerablemente, el empleo doméstico, que venía creciendo rápidamente hasta el 61, comienza a decrecer incluso en números absolutos, fenómeno que posiblemente haya expresado, como veremos más adelante, la aparición de oportunidades más atractivas en otras actividades informales: comercio, confección, etc. Parece darse en esos años, en consecuencia, una movilidad global ascendente en los estratos informales, una "destradicionalización" del espectro ocupacional, empezando a consolidarse actividades más vinculadas a lo productivo: transportes, comercio.[3]

Al mismo tiempo, el empleo manufacturero invierte las tendencias que presentaba y aumentaba ahora su participación en el empleo total, aunque crece a una tasa inferior a la de los sectores terciarios. Este aumento de la participación del empleo manufacturero luego de haberse producido una disminución, debe interpretarse como la expansión y ensanchamiento del sector industrial moderno en este período, luego de producido el salto tecnológico desplazador de mano de obra, y, como veremos, se expresará en:

(3) El incremento del sector comercio aparece claramente subestimado en el Censo de 1972, donde figuran por ejemplo, menos ambulantes que en 1961, cuando se sabe, por el censo de Ambulantes de 1976 que es alrededor de 1968 que se presenta una ola de incremento del Comercio Ambulatorio.

CUADRO No. 4
RAMAS Y SUBRAMAS DE ACTIVIDAD: ESTRUCTURA Y VARIACION PORCENTUAL 1961-1972

	1961 % PEA 3'124,579	1972 % PEA 3'653,036	1961-72 Variac. %
TOTAL	**100**	**100**	**16.91**
1. AGRICULTURA	49.11	41.99	0.03
2. PESCA	0.67	0.88	53.06
3. MINERIA	2.13	1.42	– 21.52
4. IND. MANUFACTURERA	13.16	14.34(1)	27.40
A) **Bienes de consumo**	9.52	9.12	12.00
4.1. Alimentos	1.41	1.95	62.16(2)
4.2. Bebidas	0.24	0.23	10.75
4.3. Tabaco	0.02	0.02	7.20
4.4. Textiles	2.71	2.07	– 10.66
4.5. Vestid. y calzado	2.70	2.83	22.31
4.5.1. Vestido	2.40	2.37	15.31
4.5.2. Calzado	0.30	0.46	77.67
(reparadores)	0.63	0.32	– 41.25
4.6. Muebles	1.49	1.35	6.26
4.7. Imprenta y editorial	0.32	0.35	30.09
B) **Bienes Intermedios**	1.86	3.17	99.26
4.8. Cuerpo y pieles	0.13	0.15	40.52
4.9. Madera y corcho	0.18	0.35	128.23
4.10. Papel	0.08	0.13	104.88
4.11. Sustancias químicas	0.49	0.59	40.63
4.12. Loza, vidrio, min. no meta.	0.49	0.92	118.00(3)
4.13. Diversas - Eq. Prof. y cient. (4)	0.04	0.10	184.88
– Ind. manuf.	0.45	0.85	111.69
C) **Bienes de Capital**	1.78	2.05	34.65
4.14. Metálicas básicas	0.17	0.20	40.98
4.15. Prod. met. no maquin.	0.29	0.41	67.22
4.16. Maquin. no eléctrica	0.33	0.10	– 65.62
4.17. Maq. y apart. electric.		0.09	
(reparadores)		0.24	
	0.12	0.33	217.95
4.18. Mat. de transporte	0.05	0.14	254.37
(reparadores)	0.82	0.87	23.75

5. ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	0.19	0.19	20.92
6. CONSTRUCCION	3.35	4.24	47.95
7. COMERCIO, REST. Y HOTELES	9.39	10.62	32.28
7.1. Comercio	8.42	8.59	19.20
— por mayor	0.91	0.41	— 47.91
— por menor	7.24	7.80	25.97
— no especificado	0.16	0.38	184.23
Restaurant y hoteles	0.97	2.03	146.42
8. TRANSPORTES, ALMAC. Y COMUNIC.	3.01	4.33	68.38
9. ESTABLEC. FINANCIEROS Y SERVICIOS A EMPRESAS	0.92	1.21	53.28
10. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES	13.87	16.53	39.32
10.1. Comun. y sociales	5.72	7.60	55.76
10.2. Públicos estatales	5.72	7.60	55.76
10.3. Adm. públic. def.	(3.66)	(4.16)	(32.49)
10.4. Instruc. pública	(2.05)	(3.41)	(94.50)
10.5. Privados (5)	1.46	2.96	137.63
10.6. Personales (6)	6.70	5.96	3.96
10.7. Domésticos	5.58	4.60	— 3.62
10.8. Lavanderías	0.41	0.39	10.94
10.9. Peluquerías	0.29	0.35	41.92
11. ACTIVIDAD NO ESPECIFIC.	4.03	4.14	20.34

(1) Hemos incluido a todos los reparadores (que en el Censo de 1972 figuran en servicios) en el sector manufacturero.

(2) Aceites y grasas creció en 3,654.41. Puede deberse a que aquí se halla contenido Harina de pescado.

(3) Arcilla para construcción aumenta sustancialmente, en tanto que barro, loza y porcelana disminuyen su participación relativa.

(4) Incluy. reparadores de relojes y joyas que en 1972 representaba el 80% de esta sub-rama.

(5) Incluy. Serv. médicos que experimentan crecimiento pero que pertenecen en una buena porción al Estado.

(6) No incluy. a los reparadores de calzado, relojes, joyas, eléctricos y de vehículos, incluidos ya en el sector manufacturero.

FUENTE: Elaboración a partir de:
VI Censo Nacional de Población 1961. Tomo IV.
VII Censo Nacional de Población 1972. Tomo II.

CUADRO No. 5

PROPORCION DE EMPLEO INFORMAL EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, EL COMERCIO Y SERVICIOS PERSONALES, CULTURALES Y DE DIVERSION, 1963 Y 1973, E INCREMENTOS PORCENTUALES

	Empleo Informal %		Incremento Porcentual
	1963	1973	E. informal
1. INDUSTRIA MANUF. (1)	64.24	58.61	17.57
A) **Bienes de consumo**	71.26	65.53	2.30
1. Alimentos	36.54	36.85	
2. Bebidas	32.07	9.09	
3. Tabaco	—	—	
4. Textiles	68.70	57.81	
5. Vestidos y calzado	87.88	86.06	
6. Muebles	90.59	90.37	
7. Imprenta, editoriales	31.45	39.43	
B) **Bienes Intermedios**	34.31	39.06	120.24
8. Cuero y pieles	46.65	57.11	
9. Madera y corcho	40.91	63.45	
10. Papel	0.92	1.10	
11. Sust. químicas; plást., caucho	28.55	1.80	
15. Loza, vidrio, min. no met.	40.31	61.76	
C) **Bienes de capital**	47.12	36.24	9.16
17. Metálica básica	—	0.82	
18. Prod. met., maq. y equip.	24.35	17.39	
19. Maq. no electri.	56.92	3.32	
20. Maq. y aparat. electric.	51.13	31.88	
21. Mat. de transporte (2)	64.42	62.79	
D) Diversas	75.34	89.76	
2. COMERCIO, REST. Y HOTELES	75.78	73.80	25.00
1. Comercio	77.11	73.73	
2. Rest. y hoteles	67.30	74.07	
3. SERV. PERSONALES, CULT. Y DIVER.	79.38	74.79	113.77

(1) Incluyendo reparadores de calzado, eléctricos, vehículos, relojes.
(2) Los reparadores de vehículos representan la mayor parte de este porcentaje.
(3) No incluye trabaj. domésticos, ni serv. comunales y sociales.

Ver NOTA 3 para la explicación del método utilizado en la elaboración del presente Cuadro.

1. Un incremento de la participación del empleo formal en la industria, aunque el empleo informal crece a niveles incluso superiores al crecimiento de la PEA.
2. Un crecimiento de la inversión mayor en bienes de consumo y de capital, donde a su vez el empleo formal creció más rápidamente que el informal. (Ver cuadro No. 6).
3. Un crecimiento de la inversión mucho más bajo en bienes intermedios, donde el empleo informal creció a tasas más altas que el formal. (Ver cuadro No. 6).
4. Un mantenimiento de los niveles informales en aquellos bienes de consumo que utilizan insumos que proceden de ramas donde el sector informal creció en importancia.
5. Un desplazamiento del sector informal en bienes de capital, en textiles, en bebidas.
6. Un crecimiento elevado del empleo informal en los sectores terciarios, pero no necesariamente mayor al crecimiento del empleo formal en los mismos, con un desplazamiento ascendente global hacia hacia niveles menos serviles.

En el cuadro No. 5, hemos hecho un cálculo estimativo de la magnitud porcentual del empleo informal en las distintas ramas de la industria manufacturera, en el comercio y en los servicios personales, para 1963 y 1973, con el fin asimismo de medir la evolución de esa composición.

Obsérvese en primer lugar que la composición informal es mayor, como era predecible, en servicios personales y en comercio que en industria manufacturera, donde sin embargo es también alto. Obsérvese en segundo lugar que, al interior de la industria, la proporción del empleo informal es superior en bienes de consumo que en bienes intermedios y bienes de capital.

En tercer lugar, constatamos que la proporción de empleo informal ha descendido en mayor medida en el *sector manufacturero* (de 64% a 59%) aunque de todos modos el empleo informal manufacturero ha aumentado en términos absolutos en 18%, es decir en una tasa similar o ma-

yor al incremento de la PEA nacional en esos años. Esto quiere decir que el sector informal no fue desplazado de la manufacturera en su conjunto (a pesar del gran crecimiento de la industria sustitutiva en esos años), y que simplemente el empleo formal creció a mayor velocidad.

El ligero decrecimiento en la proporción del empleo informal en el sector comercio que aparece en las cifras, puede no ser cierto, pues hubo, como ya se dijo, una insuficiente captación del comercio ambulatorio en el censo de 1972. En el sector servicios personales, culturales y de diversión (que no incluye trabajo doméstico ni servicios comunales o sociales) hubo un gran aumento del empleo informal (114%), pero este aumento fue inferior al aumento global del sector (127%) de modo que la composición informal disminuyó.

En conclusión, a pesar que el sector manufacturero muestra un incremento de su empleo informal ligeramente superior al ritmo de la PEA, el sector informal tiende a crecer más vía los sectores terciarios, aunque dentro de éstos haya un desplazamiento desde los niveles más serviles (empleo doméstico), hacia niveles más autónomos de empleo informal. El empleo formal creció más que el informal en la industria, aunque este último creció de todos modos al ritmo de la PEA.

Dinamica del empleo informal al interior del Sector Manufacturero

Aparece una constatación interesante (ver cuadro 5): el empleo informal crece considerablemente en ciertas ramas de bienes intermedios (cuero y pieles, madera y corcho, y loza, vidrio y minerales no metálicos), y, en cambio, mantiene su peso relativo en aquellas ramas de bienes de consumo donde fue siempre mayoritario en empleo (vestido y calzado, muebles), salvo en textiles donde hay una pérdida apreciable de peso relativo. En bienes de capital se observa asimismo un descenso apreciable de la significación porcentual, y el aumento en números absolutos refleja en una medida importante el aumento de los reparadores informales de vehículos. Lo mismo puede decirse del rubro "diversas", refleja un aumento de los reparadores de relojes y joyas y otros reparadores. Fuera de esto tenemos una drástica disminución del empleo informal en ramas tales como bebidas, sustancias químicas y derivados de petróleo, caucho y plástico, y maquinaria no eléctrica, de donde habría sido prácticamente desplazado o expulsado.

Tal pareciera, entonces que los niveles informales crecieron en la fabricación de los bienes intermedios de tipo tradicional y en actividades de reparación, se mantuvieron igual en la fabricación de bienes de consumo donde tradicionalmente fueron mayoritarios (con la excepción de textiles), disminuyeron en los bienes de capital y fueron desplazados en bebidas, química y maquinaria no eléctrica.

¿Cómo se explican estos cambios? ¿Cuál es su significación? ¿Cómo correlacionan con la evolución del proceso de sustitución de importaciones? ¿Qué tendencias muestran en cuanto a la consolidación del sector informal urbano y en cuanto al cambio, fortalecimiento o debilitamiento de sus articulaciones internas y externas?

Comencemos averiguando qué efectos tuvo el incremento de la inversión en capital maquinario por ramas,en la evolución de los niveles de empleo informal. Debe suponerse que un gran incremento en la capitalización maquinaria en una rama, debe traer como consecuencia una reducción sustantiva del sector informal en esa rama. Hemos utilizado la variable fuerza motriz (medida en caballos de fuerza) de los Censos Económicos para expresar ese concepto. El cuadro No. 6 muestra resultados sorprendentes.

1. En aquellas ramas de bienes de consumo donde se produce un gran incremento en capitalización maquinaria, salvo en el caso de bebidas, el empleo informal o mantuvo su proporción, o ésta creció (muebles, imprentas y editoriales, vestido y calzado). Puede concluirse provisionalmente que en estas ramas el sector informal demuestra una particular capacidad de competencia, pues no fue desplazado por una mayor capitalización y/o tecnificación en el sector moderno.
2. En cambio, en aquellas ramas de bienes de capital donde hubo una alta inversión, la proporción del empleo informal si bajó.
3. En la fabricación de bienes intermedios, donde hubo inversiones promedio o relativamente bajas, los niveles informales crecieron considerablemente (loza, vidrio y minerales no metálicos, cuero y pieles, madera y corcho).

En consecuencia, pues, el factor mayor capitalización maquinaria sólo explica los cambios en la composición del empleo informal manufacturero en las ramas de bienes de capital, y es relativamente coherente con lo que ocurre en la fabricación de bienes intermedios, pero es aparentemente incongruente con la evolución informal en las ramas de bienes de

CUADRO No. 6

FUERZA MOTRIZ Y SECTOR INFORMAL EN LA INDUSTRIA, POR RAMAS, DE MAYOR A MENOR VARIACION PORCENTUAL EN HP

	(FUERZA MOTRIZ HP)			(SECTOR INFORMAL)		
	1963 (o/o)	1972 (o/o)	Variación Porcental	o/o de cada rama 1963	1973	Variación Porcentual
TOTAL	**100**	**100**	**48.21**	**65.69**	**58.61**	**17.57**
A) BIENES DE CONSUMO	**35.14**	**51.75**	**118.27**	**73.27**	**65.53**	**2.30**
Muebles	0.50	7.28	2,063.58	90.59	90.37	
Bebidas	2.18	8.27	460.94	32.01	9.03	
Impuestos editoriales	0.52	1.31	277.01	31.45	39.43	
Vestido y calzado (1)	1.20	2.76	242.01	87.88	86.06	
Tabaco	0.04	0.09	214.08	0.00	0.00	
Textiles	12.01	16.19	99.79	68.70	57.81	
Alimentos (2)	18.69	15.85	25.73	36.54	36.85	
B) BIENES DE CAPITAL	**16.99**	**22.82**	**99.07**	**47.12**	**36.24**	**9.16**
Productos metalicos	1.52	4.79	365.44	24.35	17.39	
Maquinaria y aparatos eléctricos	0.41	1.10	297.32	51.13	31.88	
Metálicas básicas	11.66	15.07	91.62	0.00	0.82	
Maquinaria excepto eléctrica	1.05	0.69	– 2.60	56.92	3.32	
Material de transporte (3)	2.35	1.17	– 25.93	64.42	62.79	
C) BIENES INTERMEDIOS	**24.61**	**25.43**	**50.02**	**34.31**	**39.06**	**120.24**
Loza, vidrio y minerales no metálicos.	6.89	9.30	100.01	40.31	61.76	
Cuero y pieles	1.15	1.21	55.97	46.65	57.11	
Madera y corcho	1.81	1.83	49.45	40.91	63.45	
Sustancias químicas,deriv. petróleo, caucho y plástico	11.48	10.13	30.81	28.55	1.80	
papel	3.28	2.64	19.62	0.92	1.10	
D) DIVERSAS (4)	**22.98**	**0.32**	**– 97.97**	**75.34**	**89.76**	

(1) El Censo de 1973 no incluye a los reparadores de calzado; el de 1963 sí lo hace
(2) El Censo de 1973 no incluye harina de pescado en alimentos, pero el de 1963 sí.
(3) El Censo de 1973 no incluye a los reparadores de vehículos. El Censo de 1963 sí.
(4) El Censo de 1973 no incluye a diversos reparadores, que pesan bastante. Fuera de esto es difícil establecer la comparabilidad intercensal de esta rama.

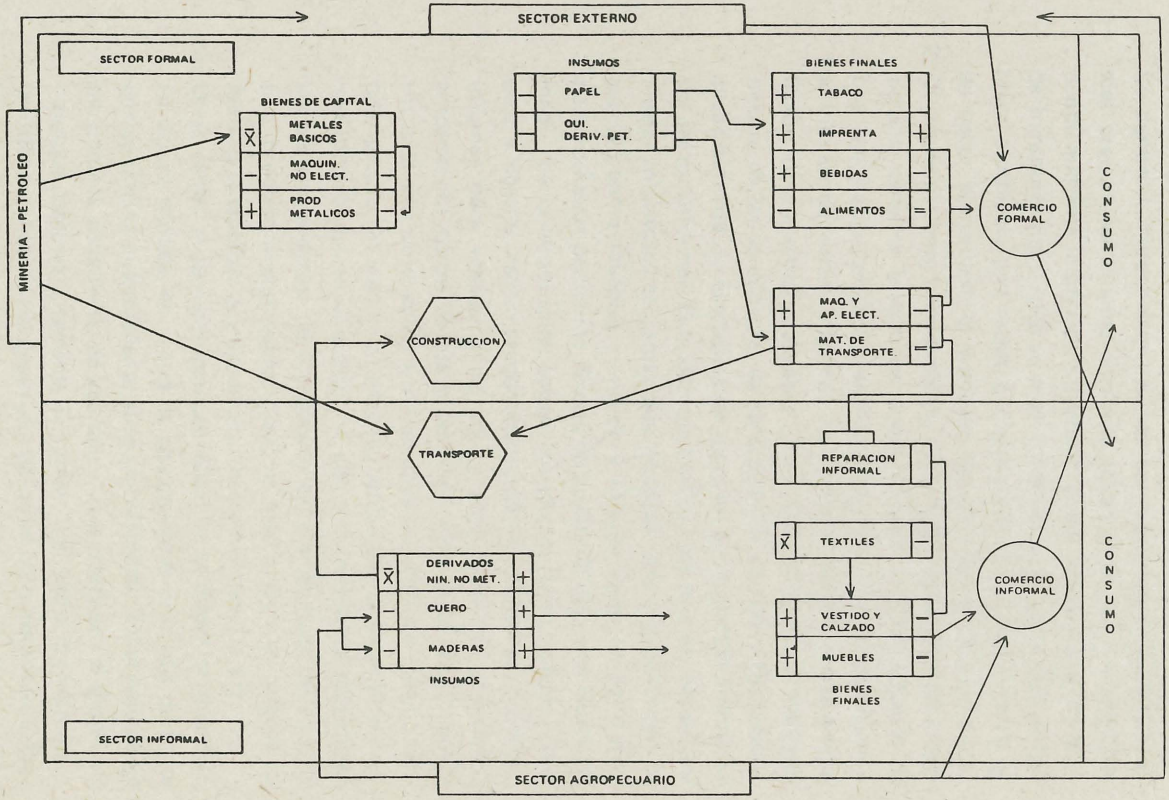
FUENTES: Elaboración a partir de:
Censo Nacional Económico 1963
Censo Nacional Económico 1973
cuadro No. 5
Nota: HP = Caballos de fuerza.

consumo, donde una gran capitalización no condujo a un desplazamiento de los niveles informales, al menos en términos de empleo.

La explicación de este conjunto de fenómenos debe encontrarse en un esquema evolutivo de los tipos de articulaciones internas y externas del sector informal, tanto en los mercados de insumos y bienes, como en los mercados de trabajo.

El gráfico No. 1 es un consolidado hipotético, en términos de flujos y articulaciones, del conjunto de información que hemos venido manejando, incluyendo los sectores no manufactureros, y su evolución en el período 63-73. Se incluyen sólo los flujos y articulaciones relevantes para el sector informal. En la mitad inferior del gráfico, que representa el sector informal, se ha ubicado aquellas ramas y sectores que presentan una composición de empleo informal superior al 50%. Los restantes se ubicaron en la mitad superior, como pertenecientes al sector formal.[4] A grandes rasgos se puede observar lo siguiente:

4. El desempleo oculto en la población inactiva, viene midiéndose en las encuestas de hogares del país desde 1969. Al respecto, pueden verse los Informes Anuales de la Situación Ocupacional delPerú. Ministerio de Trabajo, Dirección General del Empleo y SERH; y, SERH "Algunas Consideraciones Acerca del Estudio de las Disponibilidades de Recursos Humanos" Nov. 1971.


SECTOR EXTERNO
SECTOR FORMAL
MINERIA – PETROLEO
BIENES DE CAPITAL
METALES BASICOS
MAQUIN. NO ELECT.
PROD METALICOS
INSUMOS
PAPEL
QUI. DERIV. PET.
BIENES FINALES
TABACO
IMPRENTA
BEBIDAS
ALIMENTOS
COMERCIO FORMAL
CONSUMO
MAQ. Y AP. ELECT.
MAT. DE TRANSPORTE
CONSTRUCCION
TRANSPORTE
REPARACION INFORMAL
TEXTILES
VESTIDO Y CALZADO
MUEBLES
BIENES FINALES
COMERCIO INFORMAL
CONSUMO
DERIVADOS NIN. NO MET.
CUERO
MADERAS
INSUMOS
SECTOR INFORMAL
SECTOR AGROPECUARIO

1. Las ramas predominantemente informales (en términos de empleo), salvo textiles, han mantenido sus proporciones informales. Lo contrario, tendencialmente, parece haber ocurrido en las ramas predominantemente formales (salvo imprenta y editoriales donde aumenta la porción informal), donde alimentos y material de transporte mantienen su nivel informal quizá en virtud de haberse producido una escasa capitalización maquinaria relativa, y de haber aumentado el volumen de reparadores de vehículos.
2. El mantenimiento o crecimiento de lo informal en las ramas predominantemente informales puede deberse al reforzamiento de una integración vertical insumo-producto final-comercialización al interior del sector informal, configurando entonces una articulación interna estructuralmente sólida que permitiría el mantenimiento de las condiciones de reproducción de esas actividades y, eventualmente, la existencia de focos de acumulación al interior del sector informal. Esto debiera explicar por qué no decaen los niveles informales en ramas que afrontan una gran inversión de capital, como muebles y vestido y calzado, aunque por cierto, pudieron estar perdiendo niveles de productividad, cosa difícil de medir con la información actual. En efecto, cuero y pieles, y madera y corcho, ramas predominantemente informales (producen insumos para vestido y calzado y para muebles), abaratando entonces los costos de esa producción final. A su vez, la mayor parte de esta producción tiene un canal de comercialización también propio: el comercio informal ambulatorio. Esta potencialidad de crecimiento se acentúa si, como intentaremos mostrar en un trabajo posterior, la integración vertical de fases del proceso (e.g. producción-comercialización) se lleva a cabo al interior de familias extendidas que producen y comercializan a la vez.
3. Otras ramas y sectores parecen obtener su dinámica informal, en alguna medida, en virtud de una demanda o de una dinámica que se origina externamente al sector informal. Tal el caso de los reparadores informales de vehículos, que obedecen al desarrollo —aunque también altamente informal— del sector transportes y, en última instancia, del desarrollo de la industria automotriz. Esto último es importante, porque a una industria automotriz nacional que coloca vehículos a precios artificialmente altos, le resulta fun-

cional un ejército de reparadores informales "baratos", como una manera de ampliar el mercado de vehículos. A pesar que encontramos aquí una articulación interna (en la medida que los microbuseros por ejemplo pertenezcan al sector informal), podemos encuadrar la actividad reparadora de vehículos informal en una relación de subordinación a la dinámica del sector formal, tanto en el sentido que es generada por ella, cuanto por el hecho que hay implícita una transferencia de valor en el fenómeno de la reparación "barata". Se puede predecir, por ejemplo, que tanto un aumento de escala en la tecnología del transporte masivo (metro, grandes ómnibus, trolebuses, etc.) que desplace al microbús, o un abaratamiento de los automóviles vía su importación, podrían conducir a una reducción de la importancia de los reparadores informales.

En una relación similar de subordinación debemos ubicar tal vez, el crecimiento del empleo informal en la rama intermedia de loza, vidrio y minerales no metálicos, eventualmente función del desarrollo del sector construcción. Aquí, sin embargo, podría haber un alto grado de articulación interna, en función del desarrollo de la construcción normalmente informal en pueblos jóvenes.

4. En una situación estructural interesante se encuentra el comercio informal, particularmente el comercio ambulatorio. Participa de una articulación interna, al vender, a familias involucradas en el sector informal, producción informal. Pero coloca también producción formal en los mercados de bajos ingresos en una relación de subordinación funcional. En efecto, en un trabajo anterior afirmábamos que la existencia y desarrollo del comercio ambulatorio se asocia, entre otras cosas, al tipo de industrialización de las últimas décadas y a la concentración y segmentación del mercado urbano. Dada la estrechez del mercado interno, una industria intensiva en capital y cara, debe compensar la baja escala de producción con altas tasas de ganancias, tasas que se obtienen, entre otros medios, comercializando cierta mercadería a través del mercado ambulatorio. Así, productos proporcionalmente costosos pueden llegar a los mercados urbanos marginales a través de los vendedores ambulantes gracias a los costos operativos me-

nores de éstos. Desde el punto de vista del capital industrial, el comercio ambulatorio representa la posibilidad de utilizar la mano de obra familiar en la comercialización de sus productos con la finalidad, por una parte, de captar la ganancia no retenida por la empresa familiar, y por otra, de acceder a los mencionados mercados periféricos, urbanos, de abrir nuevos mercados (Osterling, De Althaus, Morelli, 1979: 25).

Esta doble funcionalidad del comercio ambulatorio, tanto a la industria formal como a la propia producción informal, contribuye obviamente al desarrollo numérico del sector y su necesidad se hizo impostergable, ya desde fines de la década pasada, cuando la devaluación de 1967 redujo el poder adquisitivo y el tamaño del mercado.

Período 1972 en adelante

A pesar de la ausencia de material empírico, es conocido cómo durante la presente década se desarrollaron con más claridad formas de subordinación directa tales como la subcontratación a domicilio en ciertas ramas (confecciones, metal mecánica, grandes establecimientos comerciales). A pesar de la alta dependencia de este tipo de articulación, existe siempre una potencialidad de articulación informal interna al tener estos productores siempre abiertos canales de comercialización informales.

Estos desarrollos últimos del sector informal —reparadores, comercio ambulatorio, subcontratación—, se vinculan también a las características excesivamente duras que asumió el proceso de sustitución de importaciones a partir de 1970, con la ley industrial del gobierno militar, que persiguió impulsar una segunda etapa en el proceso tendiente a la sustitución de insumos y bienes de capital, que en virtud de una serie de efectos terminó encareciendo precios ya artificialmente elevados y restringiendo la expansión del empleo manufacturero (ver Abusada 1977, e INP 1978). Estos dos efectos contribuyeron a reducir el tamaño del mercado para los bienes industriales formales por un lado, y a buscar empleo en actividades no fabriles, lo cual facilitó el crecimiento del comercio ambulatorio, de los reparadores, de la subcontratación (a fin de abaratar costos laborales), y posiblemente de la misma producción informal autónoma, reforzándose quizá aún más algunas articulaciones internas.

Finalmente, la crisis y la inflación —efectos, en medida importante,

de la excesiva presión sobre la balanza de pagos de esta industria sustitutiva (INP, 1978)— acentuaron las tendencias descritas en el sector informal.

En conclusión, el fenómeno informal se encuentra en el Perú estrechamente ligado al proceso de sustitución de importaciones, además de a factores demográficos; migratorios, etc. Esto es así a dos niveles: a nivel de los avances en el proceso de sustitución, que indujeron desplazamientos y reacomodos en la composición del sector informal, como, a un nivel más fundamental, por una necesidad estructural que los niveles oligopólicos siempre tuvieron, y que se fue acentuando conforme se profundizó el proceso de sustitución, de apoyarse en estratos informales sea para la comercialización, reparación e incluso fabricación de productos industriales artificialmente caros. Pero el sector informal tuvo también una dinámica propia. No perdió terreno en algunas ramas manufactureras y las integró verticalmente, fabricando insumos de origen extractivo que alimentaron, sea a la construcción informal en pueblos jóvenes, sea a la fabricación de bienes finales que colocaron, al mismo mercado informal, a través del comercio ambulatorio.

III. CONCLUSION: ETAPAS EN LA EVOLUCION DEL SECTOR INFORMAL URBANO EN EL PERU

Hemos podido identificar, tentativa y provisionalmente, tres etapas en la evolución del sector informal urbano, ligadas a los diferentes momentos del proceso de sustitución de importaciones (en condiciones de creciente inmigración urbana).

Primera etapa. 1950-61

- Inicio del proceso de industrialización por sustitución de importaciones: *tecnificación* de algunas ramas antiguas y creación de nuevas.
  - Reducción de la participación del empleo manufacturero en la PEA total.
  - Recomposición interna del empleo manufacturero: desplazamiento de la mano de obra en textiles.
  - Incremento significativo del empleo doméstico.
  - Incremento significativo en sectores terciarios y en construcción.

Segunda etapa. 1961-73

- Expansión y ensanchamiento de la industria sustitutiva. Aparición de algunas nuevas ramas en bienes duraderos (metal mecánica).
  - Recuperación de la participación del empleo manufacturero en la PEA total y crecimiento proporcional del empleo formal en la manufactura.
  - Reforzamiento de articulaciones internas de integración vertical en el sector informal. Incremento de empleo informal en la manufactura de insumos tradicionales que alimentan a bienes finales manufacturados informalmente.
  - Significativa reducción del empleo del servicio doméstico, alto crecimiento e informalización de los transportes, al lado de incrementos altos tanto del empleo formal como informal en otros sectores terciarios.

Tercera etapa. 1973 en adelante

- Crisis del modelo de sustitución. Intensificación del capital frente al trabajo. Excesiva presión sobre balanza comercial (insumos-divisas).
  - Desarrollo de formas de subordinación directa y de instrumentación por parte del sector formal:
    * Desarrollo del comercio ambulatorio, útil tanto a la venta de productos del sector formal como del informal.
    * Desarrollo de reparadores "baratos", vinculados al desarrollo de la industria de bienes duraderos y a la informalización del transporte.
    * Desarrollo de formas de "subcontratación a domicilio".
    * Junto con desarrollo de comercio ambulatorio ¿mayor articulación interna en sector informal en período de crisis?

IV. PERSPECTIVAS

En el análisis de conjunto de las etapas de evolución puede observarse a grandes rasgos un único movimiento. Este se origina claramente en el sector formal y consiste en el tipo de desarrollo de la industria del sector formal dentro del esquema general de la industrialización por sustitución

de importaciones. El efecto que ello tuvo sobre la composición del empleo informal ha sido doble:

— En primer lugar generó el afianzamiento de relaciones intersectoriales de subordinación y transferencia de excedentes en aquellas ramas en que, favorecido por el esquema de sustitución de importaciones, le fue posible desplazar al empleo informal de las actividades directamente productivas y/o reordenar su posición en una de carácter dependiente, subordinado. Este es el caso de confección de ropa donde ha crecido la importancia de las relaciones de subcontratación; igualmente el caso de maquinaria eléctrica y material de transporte, donde el incremento de la reparación informal es apreciable; en lo tocante al comercio informal este permitió ampliar el mercado de consumidores.

— En segundo lugar, generó el reforzamiento de la articulación interna del sector informal en algunas otras ramas de la industria manufacturera, al interior de las cuales el empleo informal mantuvo o adquirió una participación importante. Esta articulación interna en el sector informal consistió en la integración vertical de la producción de bienes finales e insumos. Este es el caso de la producción informal de confección, calzado, muebles, algunos minerales no metálicos que son insumos de la construcción, cuero, madera. Por otro lado, el comercio informal cumplió para esta producción la misma función que cumplía para con la del sector formal.

En tanto la evolución del empleo en el sector informal, se halla ligada de una manera orgánica y no sólo mecánica, al tipo de desarrollo industrial de sustitución de importaciones, debemos concluir que, modificaciones sustantivas en la orientación de este esquema, o su desaparición, deberían afectar importantemente la magnitud y la composición del empleo en el sector informal. Por ejemplo, el abaratamiento relativo de los precios, *vía liberación de importaciones y aranceles bajos,* al lado de una política de apoyo a la exportación no tradicional podría suponer, en el caso extremo, el doble efecto siguiente:

— Reducir la necesidad estructural que la industria del sector formal tiene actualmente del comercio informal, de la subcontratación, de la reparación "barata".

— Dificultar las condiciones para la producción informal de aquellos bienes finales e insumos donde el empleo informal es actualmente mayoritario al disputarle mercados de productos e insumos. Esto supondría el debilitamiento de la articulación interna del sector informal. En última ins-

tancia, quizás, el desarrollo de relaciones de subordinación directa y el incremento de la transferencia de excedentes, en estas ramas.

La posición estructuralmente débil que el sector informal ocupa en el conjunto de la economía hace que la formulación de políticas sectoriales específicas de protección y apoyo se conviertan en una condición de su reproducción y crecimiento. El futuro del sector informal, entendido como pequeña actividad productiva en el Perú depende del tipo y la dirección del desarrollo industrial que se quiera buscar. La posibilidad de su crecimiento evolutivo, tanto en términos de empleo como de ingresos, depende, por lo tanto, de la implementación de relaciones de articulación intersectorial deliberadamente generadas.

Sólo tentativamente proponemos las siguientes medidas:

— Apoyo a la pequeña producción de bienes finales e intermedios, integrados verticalmente, donde el empleo informal es aún hoy mayoritario. Desarrollo de tecnologías adaptadas a la necesidad de una producción intensiva en trabajo y ahorradora de capital. Capacitación en su uso. Creación de mecanismos de transferencia de esta tecnología, en forma barata, mediante crédito preferencial.

En la medida que la sobre oferta de trabajo urbano y la reducción en los niveles de productividad e ingresos en el sector informal, se deben también a las tasas existentes de migración rural-urbana, y por lo tanto al estancamiento y pobreza del medio rural, resulta obvio que los esfuerzos principales deben estar centrados en el desarrollo rural. En este sentido, debe llamarse la atención sobre las serias consecuencias que podría traer una estrategia de desarrollo, como la que se insinúa en el presente, basada o centrada casi exclusivamente en las exportaciones industriales.

Una estrategia de este tipo, al incrementar la demanda de trabajo manufacturero, podría generar un incremento en el ritmo de las migraciones rural-urbanas al mismo tiempo que crear condiciones competitivas más difíciles para las actividades informales, reduciéndose aún más los niveles de vida de los estratos urbanos no incorporados a la actividad formal.

BIBLIOGRAFIA CITADA

ABUSADA, Roberto

1977 "Políticas de industrialización en el Perú, 1970-1974", en **Economía**, Vol. 1 (No. 1), Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

BOSE, Afit

1974 **The informal sector in the CALCUTA Metropolitan Economy.** WEP. Research Working, 2-19/WPS, Géneve. ILO.

BROMLEY, Ray y Chris, GERRY

1979 "Who are the casval poor?", en **Casval Work and Powerty in Third World Cities,** Ray Bromley and Chris Gerry, Chichester, John Wiley, pp. 3-23.

CHAUCA, Pablo y BRUNDENIUS, Claco

1976 **Concentración de la Producción y Estructura de Propiedad.** INP (Documento de discusión), Lima.

CHOY, Ernesto

1979 **Apuntes acerca de la evolución de la mano de obra asalariada en el Perú,** INP (Documento de trabajo), Lima.

GERRY, Chris

1974 **Petty producers and the urban economy: a case study of Dakar,** WEP Research working paper 2/19. Géneve. ILO.

INP

1978 **El problema del empleo y los desequilibrios de la economía peruana.** Lima.

INE

1977 **I Censo de Vendedores Ambulantes de Lima Metropolitana 1976.**

LEWIS, W.A.

1954 **Economic Development with unlimited suppling of labour,** Manchester School.

OSTERLING, Jorge; DE ALTHAUS, Jaime y MORELLI, Jorge

"Los vendedores ambulantes de ropa en el Cercado. Un ejemplo del sector económico informal urbano en Lima Metropolitana". En **Debates** No. 4, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

QUIJANO, Aníbal

1970 "Polo Marginal", y "Mano de obra marginal". En **Imperialismo y "marginalidad" en América Latina.** Mosca Azul editores, 1977, Lima.

ROSTOW, W.W.

1962 "Las Etapas del Crecimiento Económico", Fondo de Cultura Económica, México.

SINGER, Paul
1976 "Elementos para una teoría del Empleo aplicable a países subdesarrollados". En **El Empleo en América Latina**, Souza y Tokman, compiladores, Siglo XXI, 1976, México.
SOUZA, Paulo R. y Víctor TOKMAN
1976 "El Sector Informal Urbano" en **El Empleo en América Latina**, Paulo R. Souza y Víctor Tokman, comp. pp. 61-83, Siglo XXI, México.
SOSA V., Héctor
1974 "Principales Problemas de la Industrialización Latinoamericana". En **Desarrollo Industrial Latinoamericano**, Max Nolf (comp.) Fondo de Cultura Económica, México.
TOKMAN, Víctor
1977 "An Exploration into the nature of informal-formal sector inter-relationships", Monograph 2, PREALC, Abril.
WEBB, Richard y Adolfo FIGUEROA
1975 **Distribución de Ingreso en el Perú**. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

ALGUNAS ANOTACIONES SOBRE EL "SECTOR MARGINAL" Y LA PROBLEMATICA DEL FOMENTO DE LA PEQUEÑA EMPRESA

Martin Studer

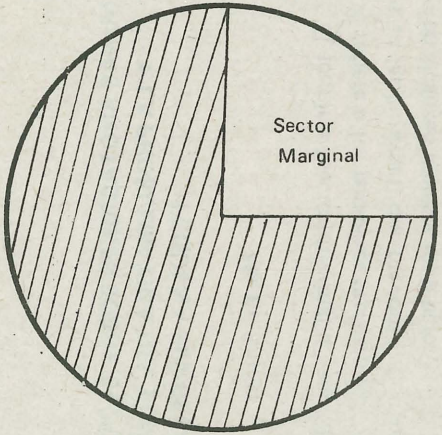
1. El término "sector informal urbano" (introducido por la OIT, Ginebra) se refiere a los pequeños productores "independientes" de bienes y servicios en las ciudades, que mayormente como dueños de sus medios de producción alcanzan ingresos muy bajos.

Si bien este término parte de una teoría diferente, coincide en grandes rasgos con el término de "producción marginal" tal como fue discutido en el Seminario ("Migración, Acumulación Capitalista y Producción de la Reproducción") que tuvo lugar en Arequipa el octubre pasado. Ahí se ha definido el término "marginalidad" como la incapacidad de una persona o grupo de personas de reproducir mínimamente la propia vida y la de los miembros de su familia, con la consecuencia de enfermedad y muerte prematura.

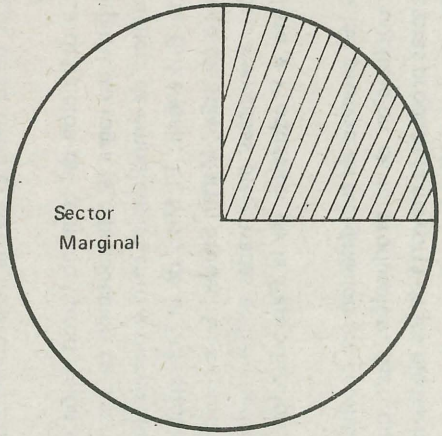
La definición del término "producción marginal" es que el productor marginal no logra la reproducción de sus medios de producción con la consecuencia de empobrecimiento y marginalidad (en el sentido definido). (Cf. Ute Birkenbeil: El Mito de la Sobrepoblación y la Nueva Estrategia del Banco Mundial; Martin Studer: La Explotación de los Marginales en las Ciudades; Ponencias presentadas al Seminario: "Migración, Acumulación Capitalista y Producción de la Reproducción", Arequipa, 19-22 octubre, 1979).

2. El proceso de marginación (en el sentido definido) es causado por la monopolización de la producción, dado que una pequeña parte de los productores produce la mayoría de los bienes (del sector secundario).

Modelo simplificado de la producción del sector secundario, incluyendo el sector monopólico (como sector formal) y el sector marginal (como sector informal):



Volumen de producción del sector secundario (medido en valores de precios).

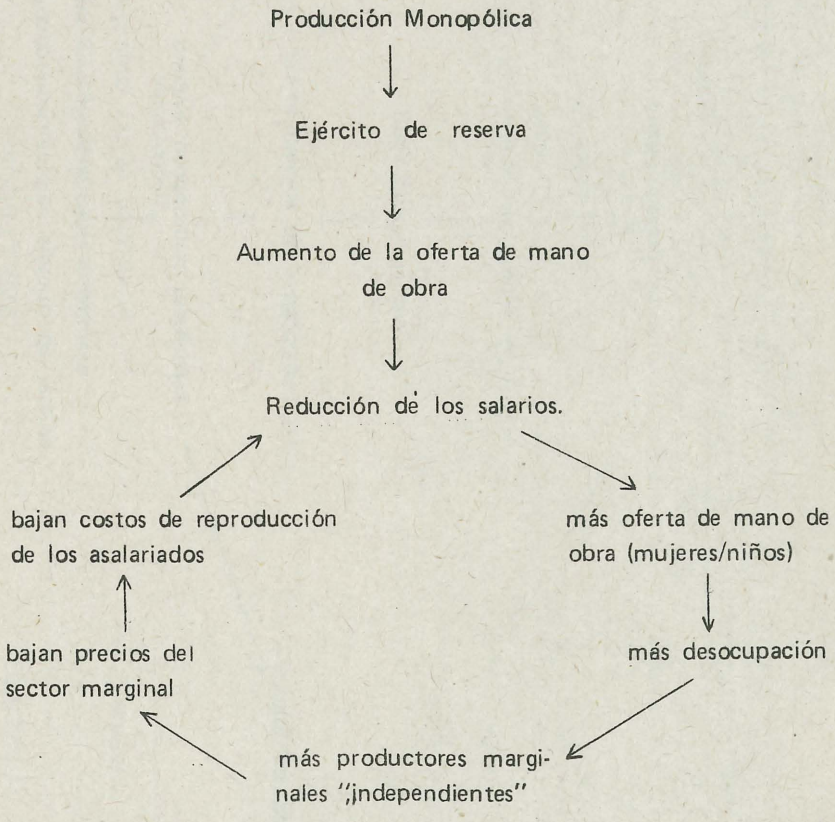


Población productiva en el sector secundario.

Este proceso de marginación es análogo a la formación del ejército de reserva como consecuencia del crecimiento de la composición orgánica del capital.

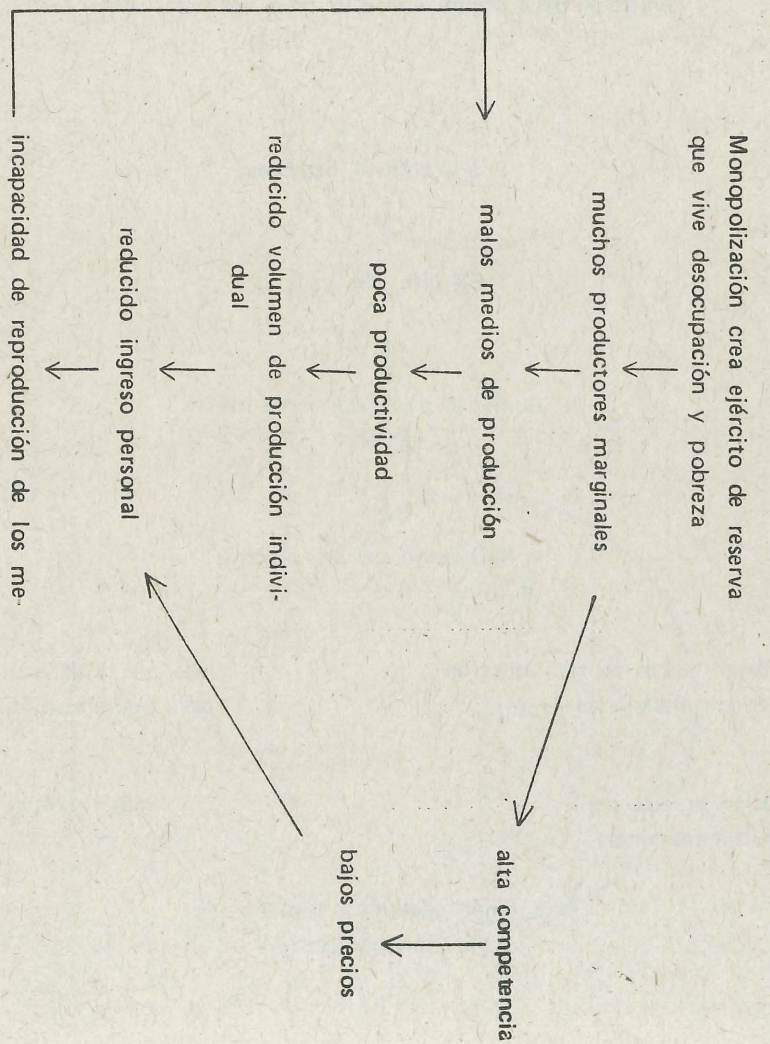
3. La marginación no es sólo un derivado de la monopolización de la producción sino tiene la función específica de abaratar el costo de la mano de obra, mediante dos mecanismos:

- reducción de los salarios por la competencia en el mercado de trabajo;
- reducción del costo de reproducción de los asalariados.



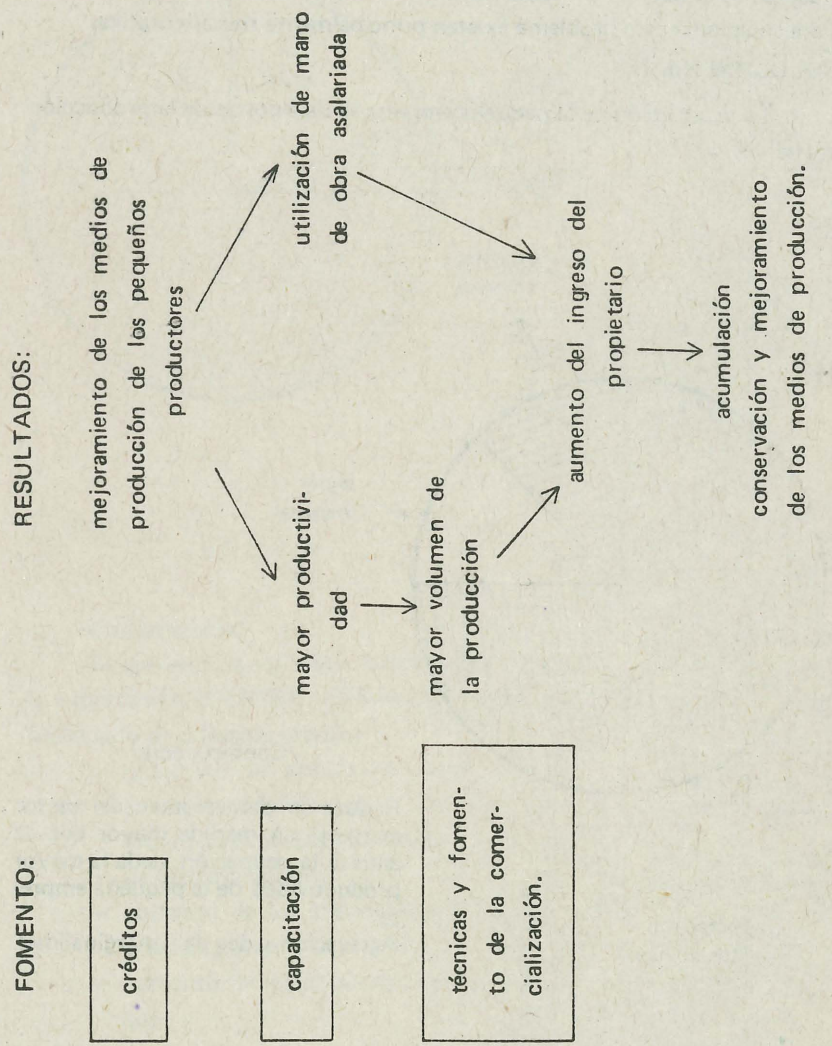
Este proceso se ha agravado con la actual crisis económica. La reducción del valor real de los salarios hasta el 50% sólo se logró mediante el aumento de las actividades económicas de los miembros de la familia de los asalariados, integrándose ellos al sector marginal.

4. La monopolización de la producción estrecha en el mercado existente para los productores marginales, conduciendo a mayor competencia entre ellos, lo que reduce el volumen de la producción individual y disminuye los precios en el "mercado marginal".



5. Estrategia de Solución de la producción marginal: fomento de la pequeña empresa.

Con esta estrategia se espera romper el anterior círculo vicioso: (la estrategia del desarrollo industrial no había dado resultado en este sentido; cf. Plan 71-75).

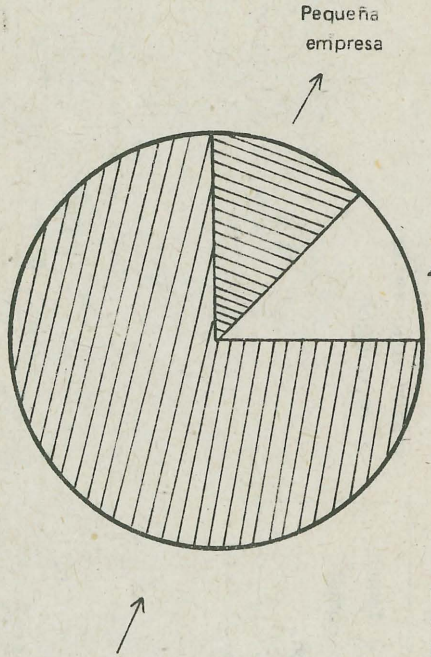


Este proceso logra después de un apoyo inicial autosostenerse. Es indudable que esta estrategia ha tenido buen éxito en muchos casos, de lo que se concluye que una política de fomento masivo a la pequeña industria posibilitará resolver o aliviar sustancialmente el problema del subempleo y de la pobreza, en el medio urbano.

6. Problemática de una política de fomento masivo a la pequeña industria. El problema principal se encuentra en la estrechez del mercado. Para solucionar este problema existen principalmente tres alternativas:

SOLUCION No. 1:

La producción de la pequeña empresa se da a costas de la producción marginal:



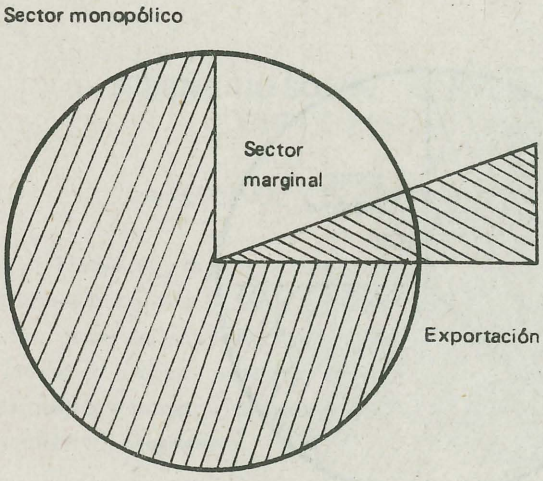
Consecuencia:

Reducción del volumen del sector marginal en medida mayor que se amplía la ocupación, dada la mayor productividad de la pequeña empresa.

Agravación de la marginalidad.

SOLUCION No. 2:

Exportación de la producción de la pequeña empresa.



En el mercado internacional los productos de las pequeñas empresas tienen varias desventajas:

- Exigencias del mercado internacional (calidad)
- Precios relativamente altos.
- Falta de un sistema de comercialización exterior.

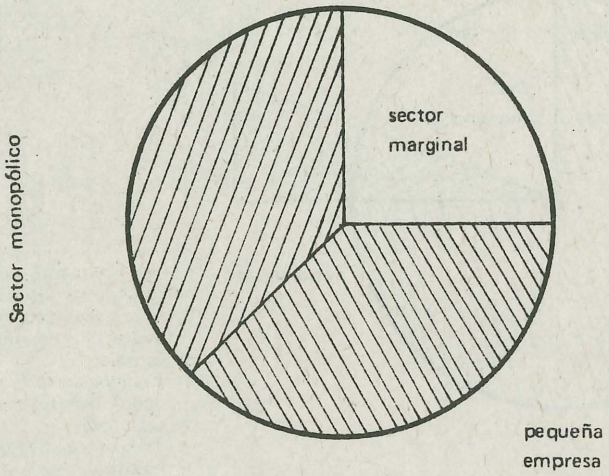
Consecuencia:

El gobierno tendría que indicar un amplio programa de fomento de la exportación (CERTEX, Oficinas en el exterior, etc.) el cual puede ser financiado de diferente manera:

- reducción del presupuesto para otras actividades del Estado: la actual experiencia con el CERTEX muestra que esta reducción recae sobre los sectores educación y salud, agravando el problema de la marginalidad;
- aumento de los impuestos directos: los productos aumentan de precio agravando el problema de la marginalidad;
- aumento de los impuestos directos sobre las capas de altos ingresos.

SOLUCION No. 3

Reducción de la participación del sector monopólico en el mercado.



Consecuencias:

- Efecto positivo sobre la ocupación dada la alta intensidad de capital en la producción monopólica;
- Reducción de la producción del sector monopólico: . . .

7. Conclusión: Resolver el problema de la marginalidad urbana (o el problema del empleo en el sector informal urbano) a través del fomento de la pequeña empresa solamente es posible mediante políticas que limiten significativamente los ingresos de las capas altas (impuestos, reducción de producción). Estas políticas requieren por lo tanto el traslado del poder social hacia los sectores no monopólicos.

SEMINARIO SOBRE "EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL PERU"

LA FEDEPJUP Y EL PROBLEMA DEL EMPLEO

El millón y medio de habitantes de los 500 pueblos jóvenes y urbanizaciones populares de Lima y Callao, nos sentimos directamente aludidos por el tema del empleo tratado en el presente Seminario, y la FEDEPJUP, Federación Departamental de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares que los representa, quiere aprovechar la oportunidad de ese debate para manifestar lo siguiente:

1o. Los trabajadores que vivimos en pueblos jóvenes y urbanizaciones populares que representan el 40% de la población de la capital (sin contar el 20% de habitantes de tugurios) somos en su mayoría de extracción de clase obrero y popular quienes luchamos desde más de 40 años para hacer reconocer nuestros derechos de vivienda, equipamientos y servicios urbanos constantemente violados por la sociedad capitalista. También luchamos en defensa de nuestras condiciones de vida, nuestro derecho a un trabajo digno y estable.

2o. Se ha dicho aquí que la décima parte de la fuerza laboral vive la constante y dramática situación de desempleo: gran parte de esos desocupados viven en nuestros barrios, donde tratan de sobrevivir, y exigimos como justicia social que el sistema productivo absorba ese desempleo urbano.

3o. Más del tercio de los habitantes de los pueblos jóvenes se encuentran en la dramática situación de subempleo, exigimos que se creen puestos de trabajo pleno y estable. Si ese subempleo es una manifestación disfrazada de los bajos ingresos que se perciben, exigimos que el Estado asigne para todo el pueblo trabajador un ingreso acorde con las actuales condiciones sociales.

4o. Consideramos que esos problemas estructurales del desempleo y subempleo que siempre rebotan en nuestros barrios, serán resueltos sólo mediante cambios radicales de la sociedad, que permitan por fin luchar contra las profundas causas de la migración del campo a la ciudad, impulsar la pequeña y mediana producción, revitalizar las actividades del sector atrazado de la economía urbana, permita a los artesanos y trabajadores independientes condiciones dignas de trabajo, sin que todos ellos se vean sobre-explotados y condenados a la miseria. Consideramos también que sólo tales cambios estructurales permitirán elevar los niveles de ingreso de la población, y acceder a los bienes elementales de consumo.

Por eso, en nuestro primer congreso de los días 9, 10 y 11 de abril, aprobamos la siguiente moción:

MOCION UNITARIA DE LA COMISION DE "PROBLEMATICA DE LOS PUEBLOS JOVENES"

"La FEDEPJUP declara que la lucha por las reivindicaciones más sentidas de las masas explotadas y oprimidas de la ciudad y el campo, se encuentran en la lucha por la revolución social en nuestro país en la toma del poder por la clase obrera en nombre de la nación oprimida instaurando un Gobierno de los obreros, de los campesinos y de todos los explotados de la ciudad y el campo.

Este gobierno se basará en la organización democrática y en la acción revolucionaria de las masas. Bajo esta nueva sociedad se desarrollará una economía planificada en función de las necesidades de las masas populares, expulsando al imperialismo, dando la tierra al campesinado despojado de ella y se liquidará toda forma de explotación y de opresión donde no haya explotados ni explotadores.

Asimismo, el camino de la revolución pasa hoy en día por la lucha contra la dictadura militar y su 'plan de transferencia' a la civilidad burguesa favoreciendo abiertamente al APRA, PPC, AP y otros partidos reaccionarios".

5o. A esos problemas estructurales se ha venido dando desde 1974 una baja y profunda crisis, que ha tenido honda repercusión sobre nuestros hombros de trabajadores viviendo en pueblos jóvenes y otros barrios populares. Crisis que ha condenado más de las 3/4 partes de los pobladores urbanos a sufrir condiciones cada vez más críticas de hambre y miseria. Es

conocido que gran parte de nuestros hijos viven la desnutrición o están obligados al trabajo temprano, que los índices de enfermedad y mortalidad se han elevado drásticamente, que los jóvenes al finalizar una accidentada escolarización están condenados a la desocupación abierta que las mujeres están obligadas de trabajar como empleadas domésticas o ambulantes. También es conocido los miles de despedidos desde 1977, por represión sindical o cierre de fábricas, así como los salarios de miseria que se reciben en las fábricas. Todos esos y otros factores han motivado que los pobladores de los pueblos jóvenes alcemos nuestra voz de protesta, en 1976 cuando salió el primer paquete de medidas, luego a los paros nacionales junto con los demás contingentes del movimiento popular, en las luchas de solidaridad con sectores como pescadores, Cromotex, despedidos del D.L. 011 — D.L. 010, Magisterio, y nos asociamos a los Frentes de Defensa que luchan contra el actual régimen y por un cambio de sociedad.

6o. Utilizando el hambre que sufrimos, diversas instituciones asistencialistas como OFASA, redoblan su penetración en nuestros barrios y a cambio de unos cuantos víveres que no son ninguna solución, hacen *trabajar* a las mujeres en la recolección y quema de la basura, en condiciones que atentan gravemente contra su salud y la dignidad del pueblo trabajador.

Junto a esto, tenemos hoy el bombardeo de promesas demagógicas de los partidos que, siendo cómplices de los despidos, la inestabilidad y demás medidas antipopulares, nos ofrecen "solución" al problema del empleo, creación de millones de puestos y demás ilusiones, buscando obtener nuestros votos y fomentando nuevamente el conocido "clientelismo" para que nos vinculemos a sus partidos.

7o. *Sobre el D.L. 22612*

Esta realidad, de avance en la conciencia de los pobladores de los pueblos jóvenes y su mayor capacidad de combate, ligado directamente a las luchas sindicales como son los Paros Nacionales apoyo activo y decidido a las luchas del SUTEP, etc. han ido ganando cada vez mayor fuerza organizativa y toma de opción política frente a los partidos de derecha (APRA - AP fundamentalmente); el avance señalado, fue gestándose a través de intentos de organización en seudos encuentros de dirigentes barriales, como muestra de tal avance y su descontento con la actual situación dichas situaciones objetivas encuentran como respuesta del Sistema Capitalista el *D.L. 22612,* el cual persigue claramente 2 objetivos: *Político:* El

de eliminar a las organizaciones barriales con su tácito desconocimiento y por consiguiente su desorganización, pasando el control de los pueblos jóvenes a los Consejos Municipales; *Económico:* A través del cual se trata de exprimir más la raleada economía de los pobladores de los pueblos jóvenes con el incremento de las tasas de impuestos tributarios, la declaratoria de fábrica y la obligación del pago de autoavalúo, que nunca regresan de donde salen.

Esta medida "ágitó" a las organizaciones barriales y sus dirigentes en el histórico I Congreso Departamental de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares de Lima y Callao que acordó como respuesta la formación de una gran Federación y la demanda de la derogatoria del D.L. 22612.

8o. Frente a las justas luchas de los pobladores la respuesta de las clases dominantes y sus gobiernos de turno ha sido siempre la demagogia y la represión. Tal como ha sucedido con el pueblo de Pamplona Alta que el día martes 15 pasado fue atacado violentamente en su marcha de más de 1,000 personas a ESAL para reclamar la puesta en servicio de agua potable, retrasado por exclusiva responsabilidad de la empresa estatal.

9o. FEDEPJUP hace un llamado a los asistentes a este evento, a solidarizarse con las luchas de los pobladores de los barrios populares.

Lima, 17 de Abril de 1980

FEDEPJUP

V
PROBLEMATICA AGROPECUARIA Y REGIONAL

EL EMPLEO EN LA AGRICULTURA PERUANA VOLUMEN Y EVOLUCION DEL EMPLEO AGRICOLA

Héctor Maletta

Nos limitaremos en este trabajo a exponer brevemente las cifras más relevantes disponibles sobre el nivel y las características del empleo agropecuario en el Perú, como base para discutir posibles políticas respecto a este sector.

El volumen del contingente de fuerza de trabajo ocupado en faenas agropecuarias en el Perú puede ser estimado en un millón y medio de personas. Dado el carácter estacional de la producción y también la combinación de la actividad agrícola con otros trabajos temporales, el número de personas que *en algún momento del año* participan de tareas agropecuarias es un poco mayor que la cifra mencionada: las recientes proyecciones de la PEA publicadas por la Oficina Nacional de Estadística (Boletín No. 21) indicarían aquí un contingente adicional, con lo que la cifra llega aproximadamente a dos millones económicamente activos en la agricultura.

La evolución histórica de la fuerza de trabajo agropecuaria no es fácil de evaluar porque los distintos censos han tenido criterios levemente diferenciados en este tema, sobre todo en lo que atañe al tratamiento del trabajo femenino. Por esta razón puede tomarse —como indicador de la tendencia— el aumento de la ocupación *masculina*, donde los criterios han sido más consistentes entre uno y otro censo. El cuadro No. 1 indica que mientras la ocupación total permaneció en el orden de 1.5 millones, la ocupación masculina muestra un leve incremento desde 1940 hasta 1972, pasando en ese lapso de 1.06 a 1.38 millones, crecimiento que se da casi todo en el período 1940-61.

CUADRO No. 1

POBLACION OCUPADA EN LA AGRICULTURA (6 AÑOS Y MAS)

Año	Total	Masculina
1940	1'546,189	1'060,476
1961	1'551,655	1'336,860
1972	1'534,081	1'386,139

FUENTE: CENSOS. No incluye desocupados.
En 1961 incluye pesca (unas 2,0000 personas)

Entre 1940 y 1961 la población masculina ocupada en agricultura aumentó a razón del 1.11% anual, mientras entre 1961 y 1972 el incremento fue de sólo 0.33% por año, en correspondencia con el cuasi estancamiento de la población rural en ese último lapso.

Para 1940, el departamento de Pasco era todavía una provincia del departamento de Junín; los datos se obtuvieron en el volumen correspondiente del Censo de dicho año.

El cuadro No. 2 ilustra la evolución del empleo agrícola masculino por departamentos, para las mismas fechas. Como se puede comprobar en ese cuadro, entre 1940 y 1961 todos los departamentos aumentaron en el volumen de empleo agrícola (mesurado a través del empleo de varones), excepto Apurímac que tuvo una leve disminución. En cambio, de 1961 a 1972 no menos de once departamentos disminuyeron en este concepto: Ancash, Arequipa, Callao (aquí considerado como un departamento), Huancavelica, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Puno y Tacna. El caso de Puno y el de Huancavelica (cuyos descensos son muy poco significativos) constituyen excepciones pues la generalidad de los casos se refiere a la región de la Costa; en la década del sesenta, la difusión de la mecanización agrícola permitió el aumento de la superficie cultivada en esa región a pesar de la disminución en el empleo. Al mismo tiempo, se observa que los ritmos de disminución son muy bajos: salvo el caso del Callao (de escasa magnitud), sólo en Ica el ritmo de descenso es más o menos pronunciado (–2.18% anual), mientras en el resto se sitúa casi unánimemente en tasas inferiores al 1% en valor absoluto: la otra excepción es Tacna con –1.39%.

CUADRO No. 2

VARONES OCUPADOS EN LA AGRICULTURA, DE 6 AÑOS Y MAS

Departamento	1940	1961	1972	40 - 61	61 - 72
Amazonas	13070	25451	40571	3.22	4.33
Ancash	77494	92429	87023	0.34	- 0.55
Apurímac	54493	51153	52357	0.30	0.21
Arequipa	31202	40921	40135	1.30	- 0.17
Ayacucho	70703	71108	71915	0.02	0.10
Cajamarca	98899	148400	173085	1.95	1.42
Callao	1886	5893	1915	5.57	- 9.71
Cuzco	98064	107839	115912	0.45	0.66
Huancavelica	46499	54565	50016	0.76	- 0.79
Huánuco	49348	64093	71166	1.25	0.96
Ica	23355	35518	27861	2.02	- 2.18
Junín	49554	69682	77077	1.63	0.92
La Libertad	72180	89282	85075	1.02	- 0.44
Lambayeque	36181	46532	44799	1.20	- 0.34
Lima	71574	90156	82361	1.10	- 0.82
Loreto	28242	49430	57425	2.70	1.37
Madre de Dios	844	2983	3537	6.20	1.56
Moquegua	7171	8688	8008	0.92	- 0.74
Pasco	13110	18005	20907	1.53	1.36
Piura	74135	102964	107184	1.58	0.36
Puno	113775	117555	116971	0.15	- 0.04
San Martín	18186	28369	36088	2.14	2.21
Tacna	6845	8664	7427	1.13	- 1.39
Tumbes	3666	7180	7815	3.25	0.77
TOTAL	1060476	1336860	1386139	1.11	0.33

FUENTE: CENSOS. No incluye desocupados. En 1961 incluye pesca.

En este último período intercensal, 1961-1972, sólo los departamentos con amplias zonas de selva o de montaña tienen aumentos significativos por obra de la expansión en la frontera agrícola: Amazonas, Loreto, Madre de Dios y San Martín. En otros casos (Junín, Pasco, Cajamarca), un examen a nivel de provincias mostraría que las que aumentan su empleo agrícola son las situadas en la ceja de selva, como Chanchamayo, Satipo, Oxapampa, Jaén, San Ignacio, mientras las respectivas áreas serranas permanecen estancadas o en disminución.

En el más largo plazo, la evolución de la mano de obra agropecuaria parece haber seguido una pauta similar. Hemos tomado en el cuadro No. 3 las cifras disponibles de 1929 y de 1876, aun cuando los conceptos de base no fueron exactamente comparables con los de la época reciente.

CUADRO No. 3

POBLACION OCUPADA EN LA AGRICULTURA, 1876 – 1972

Año	Varones	Mujeres	Total	Porcentaje del Total
1876[a]	--	--		72.85
1929[b]	768,849	565,288	1'334,137	--
1940	1'060,476	485,714	1'546,189	62.46
1961	1'336,860	214,795	1'551,655	50.45
1972	1'386,139	167,098	1'553,237	42.52

a/ "Población con profesión", en el Censo de 1876. Las ocupaciones agrícolas fueron seleccionadas por Shame Hunt ("Real wages and economic growth in Peru, 1900 - 1940", Boston University, CLDS Discussion Paper 25, 1977), incluyendo las mujeres "hilanderas" fuera de Lima.

b/ "Mano de obra permanente" en el Censo Agropecuario 1929. La fuente para 1940, 1961 y 1972: Igual que el Cuadro No. 2, los respectivos Censos de Población.

Dado que en 1876 las cifras excluyen algunos tipos de trabajador que –al igual que las hilanderas ya incluidas– deben considerarse como miembros de familias campesinas que se ocupan principalmente de la agricultura, y que en 1929 se excluye a los obreros temporales que eran ya bastante importantes en la costa, las cifras de esos años pueden considerarse un poco subestimadas, tal vez en el orden de un 10% cada una. Esto

implicaría una evolución extremadamente lenta en el empleo agrícola como tendencia secular, pues habría aumentado a menos de 0.5% anual, mientras la población total aumentaba entre 1876 y 1972 a razón de 1.62% anual aproximadamente.

El cuadro No. 3 también muestra la progresiva disminución en el peso relativo de la agricultura dentro del empleo. En 1876 se situaba en 72.85%, lo cual hubiese sido aproximadamente del 80% si se incluyesen otras categorías más dudosas pero casi seguramente campesinas (diversos tipos de artesanos y algunos grupos de jornaleros de asignación indefinida). En 1972, luego de una declinación secular, la agricultura representaba el 42.52% de la ocupación total. Es de esperar, obviamente, que este porcentaje siga declinando conforme avanza la población urbana y se van separando de la agricultura los sectores anteriormente absorbidos en la actividad doméstica, tal como ha ocurrido en la mayor parte de los países. Por ejemplo, las proyecciones oficialmente adoptadas de población económicamente activa (Instituto Nacional de Estadística, Boletín No. 21, 1978) señalan para 1982 un descenso bastante sustancial en ese porcentaje. Las citadas proyecciones, en realidad, no son comparables con los datos anteriores porque incluyen en la agricultura no sólo las personas que al momento del censo estaban trabajando en ella, sino también las personas que —sin tener empleo al momento del censo— habían trabajado en la agricultura en algún momento de los últimos doce meses, concepto que amplía el volumen del empleo agropecuario. Según esta definición, el porcentaje de la PEA en la agricultura evolucionaría en la forma siguiente:

1972: 46.4%

1982: 38.5%

La disminución de ocho puntos representa (en términos relativos) un descenso del 17% sobre el porcentaje de 1972. Aplicando esta disminución a las cifras originarias de 1972 volcadas al cuadro No. 2, podría estimarse que el porcentaje de la población ocupada en la agricultura sobre el total ocupado sería para 1982 del orden del 35.2%, es decir prácticamente un tercio del empleo total. Siguiendo la misma tendencia, el porcentaje habría descendido alrededor del 24% para el año 2000.

La agricultura, siendo todavía un sector de ocupación muy importante, ha perdido así su puesto *mayoritario* en el empleo global. La mayoría de la población (alrededor de dos tercios) vive en zonas urbanas y tiene una ocupación no agrícola como actividad principal. Incluso una buena

parte de la población ocupada en la agricultura también frecuenta empleos temporales en otras actividades (especialmente en el pequeño comercio y en obras de construcción civil, así como en la minería).

La distribución geográfica del empleo agrícola, que ya pudo apreciarse en cuanto al sexo masculino en el cuadro No. 2, se vuelca ahora en el cuadro No. 4 para ambos sexos. Trece departamentos disminuyeron la PEA agropecuaria entre 1961 y 1972 (Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Callao, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Puno y Tacna); en el resto, sólo los que tienen importantes zonas de selva mostraron incrementos significativos, mientras en los demás el aumento no fue de mucha magnitud y equivalió más bien a un estancamiento.

El estancamiento y (en diversas zonas) la disminución del empleo agropecuario significaron el estancamiento o caída de toda la población rural. En el cuadro No. 5 se enumeran las provincias que disminuyeron su población rural entre 1961 y 1972 provincias cuyo número asciende nada menos que a 72 sobre un total de 150, es decir casi la mitad de ellos. En algunos casos (como en Pasco) ha influido algún cambio en la definición censal de población rural, pero por lo demás las zonas con caída de población (rural corresponden a zonas donde avanzó la mecanización) agrícola y a las zonas más deprimidas de la sierra que fueron afectadas profundamente por el proceso migratorio hacia las grandes ciudades. En las provincias serranas la caída suele ser marginal, mientras en la costa frecuentemente representa un porcentaje apreciable del total.

CUADRO No. 4
POBLACION ACTIVA EN LA AGRICULTURA
1940-1972 (miles)

Departamento	1940[a]	1961[b]	1972[b]
Amazonas	15.8	27.4	42.8
Ancahs	112.7	106.5	96.0
Apurímac	86.9	61.5	57.4
Arequipa	48.8	49.9	48.3
Ayacucho	116.3	87.1	79.9
Cajamarca	122.2	160.5	180.7
Callao	2.1	6.4	2.3
Cuzco	144.6	126.2	133.5
Huancavelica	75.0	67.0	57.7
Huánuco	63.8	72.1	74.9
Ica	28.3	42.5	32.8
Junín	81.7	84.1	87.8
La Libertad	89.8	95.0	91.0
Lambayeque	37.7	47.6	46.4
Lima	103.5	112.0	98.6
Loreto	45.9	53.9	62.3
Madre de Dios	1.0	3.2	3.7
Moquegua	11.7	10.6	9.7
Pasco	18.4	19.8	22.4
Piura	85.9	109.7	113.5
Puno	213.1	162.2	151.7
San Martín	26.5	32.3	38.3
Tacna	10.2	10.5	8.8
Tumbes	4.1	7.4	8.1
TOTAL	1546.2	1555.6	154.4

(a) Excluye 9344 desocupados de la agricultura.
(b) Incluye ocupados y desocupados (éstas últimas en muy pequeña proporción). En 1961 incluye 20949 en la pesca.

CUADRO No. 5
PROVINCIAS QUE DISMINUYERON SU POBLACION RURAL
de 1961 a 1972

Provincia	1961	1972
Dpto. Amazonas		
Ninguna		
Dpto. Ancash		
Huaraz	47,669	46,920
Aija	9,243	9,155
A. Raimondi[a]	15,806	14,784
Bolognesi	18,200	15,567
Corongo	4,537	4,310
Huaylas	29,524	27,738
Pallasca	15,570	13,492
Recuay	14,635	13,325
Santa	34,004	24,910
Yungay	29,356	29,277
Dpto. Apurímac		
Antabamba	9,537	7,201
Aymaraes	28,820	24,379
Grau	20,328	20,182
Dpto. Arequipa		
Arequipa	49,849	35,779
Camaná	9,000	6,754
Caravelí	11,232	9,390
Castilla	16,556	16,471
Caylloma	17,201	15,096
Condesuyos	10,302	9,295
Islay	9,614	3,937
La Unión	14,381	11,543
Dpto. Ayacucho		
Cangallo	62,187	56,254
Lucanas	53,954	47,754
Parinacochas	28,371	25,125
Víctor Fajardo	24,374	17,246

Dpto. Cajamarca		
Contumazá	28,198	25,066
Santa Cruz	36,736	36,254
Prov. Const. Callao	8,550	7,915
Dpto. Cuzco		
Acomayo	21,236	16,151
Anta	39,800	34,579
Paruro	24,858	20,459
Quispicanchis	47,581	45,977
Dpto. Huancavelica		
Angaraes	27,415	27,202
Castrovirreyna	46,724	44,143
Dpto. Huánuco		
Ambo	30,963	30.465
Dpto. Ica		
Ica	43,174	36,800
Chincha	42,805	37,907
Nazca	10,901	8,702
Palpa[b]	4,912	4,735
Pisco	16,549	13,819
Dpto. Junín		
Huancayo	96,065	82,932
Junín	13,009	12,113
Yauli	15,934	9,252
Dpto. La Libertad		
Trujillo	75,794	50,344
Otuzco	79,434	79,027
Pacasmayo	25,618	20,087
Pataz	48,032	43,760
Stgo. de Chuco	48,766	45,988
Dpto. Lambayeque		
Chiclayo	50,662	39,373
Dpto. Lima		
Lima	53,641	39,819
Cajatambo	17,871	13,162
Canta	20,669	11,141
Chancay	90,987	86,864

Huarochirí	33,100	22,100
Yauyos	20,591	15,086
Dpto. Loreto		
Requena	26,175	23,792
Dpto. Madre de Dios		
Manú	1,488	982
Tahuamanú	4,234	2,650
Dpto. Moquegua		
Mariscal Nieto	11,484	7,896
Sánchez Cerro	15,001	13,792
Dpto. Pasco		
Pasco[c]	50,961	26,646
Daniel Carrión	19,147	14,791
Dpto. Piura		
Paita	19,087	5,963
Dpto. Puno		
Carabaya	21,727	21,357
Huancané	98,561	97,011
Lampa	27,690	27,444
Melgar	33,726	33,116
Dpto. San Martín		
Ninguna		
Dpto. Tacna		
Tacna	13,214	12,184
Tarata	6,830	5,902
Dpto. Tumbes		
Tumbes	14,291	14,150

a. Incluida en 1961 en la provincia de Huari (distritos de Llamellín —hoy también provincia del mismo nombre—, Chingas y Aczo).
b. Incluida en 1961 en la provincia de Ica (distritos de Palpa, Llipata, Río Grande, Santa Cruz y Tibillo).
c. La disminución aparece exagerada porque varios campamentos mineros fueron considerados rurales en 1961 y urbanos en 1972. En algunos casos ello se justifica por haber adquirido características urbanas estables.

FUENTE: Censos de Población de 1961 y 1972.

LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO AGROPECUARIO

Los censos, nuestra fuente casi exclusiva de datos para estudiar el empleo agropecuario, dan una información sin duda insuficiente. Las personas son clasificadas como ocupadas en la agricultura si en la semana precedente al día censal se encontraban realizando alguna tarea en el sector agropecuario como actividad principal, y como desocupados de la agricultura si se encontraban buscando trabajo y su última ocupación había sido agrícola. Estas definiciones son bastante insatisfactorias. No contemplan la realidad de la ocupación múltiple simultánea, es decir, el hecho de que la misma persona es un poco agricultor, un poco asalariado, un poco comerciante, todo al mismo tiempo. Sólo se registra la ocupación "principal", calificación que no deja de ser en alguna medida subjetiva (del sujeto o del censista). Tampoco se toman en cuenta las variaciones estacionales en la situación de empleo, propias de la agricultura que depende de las variaciones climáticas: la misma persona que hoy encontramos en la agricultura podría estar mañana (o ayer) trabajando en otros sectores, o podría no estar trabajando; la misma persona que hoy encontramos como comerciante o como albañil podría mañana estar cultivando la tierra cuando llegue el tiempo de la cosecha. En estos cambios estacionales varía la condición de activo o inactivo, el sector o rama de actividad, y también la categoría ocupacional (independiente, asalariado, trabajador familiar).

En el caso peruano, una buena parte de los pequeños agricultores andinos tienen empleos temporales o secundarios que son una parte constitutiva de su existencia, y parte esencial de la reproducción de su fuerza de trabajo, y esto no es adecuadamente registrado en los censos. Para estimar este aspecto hay que recurrir complementariamente a otras fuentes.

La imagen que presentan los censos de población en cuanto a la categoría ocupacional del empleo agrícola entre 1961 y 1972 indica una fuerte disminución de los asalariados y un aumento de los independientes (cuadro No. 6).

CUADRO No. 6

CATEGORIA OCUPACIONAL DE LA PEA AGROPECUARIA

Categoría	1961[a]/	1972[b]/
Patrono	34859	12651
Independiente	774362	990900
Obrero	466605	311439
Empleado	16431	21939
Trabajador familiar	262653	205148
No especificado	650	6330
TOTAL	**1555560**	**1548407**

a/ Incluye 20949 personas en la pesca.
b/ En la categoría "trabajador familiar" se han incluido 45926 personas de 6 a 14 años cuya categoría no se especifica.

El aumento en el número de independientes es una de las características más saltantes de esta evolución. En 1961 eran un 49.7%, y en 1972 alcanzan el 64% del total, con casi un millón de trabajadores. Este grupo corresponde específicamente a la categoría de "campesino" en su acepción estricta de pequeño productor agrícola independiente. Este incremento es un fenómeno habitual cuando una estructura agraria latifundista entra en crisis, pues entonces se produce de un lado una autonomización de antiguos miembros del personal de las haciendas, los que se constituyen como agricultores independientes, y por otro lado (fenómeno importante en la década del sesenta) se expande la frontera agrícola en zonas de colonización, como es el caso de la Ceja de Selva que en esta misma época aumenta en casi trescientas mil hectáreas de tierra cultivada, es decir en alrededor de un 100% de su extensión inicial. Al propio tiempo, la proliferación de independientes se acompaña con una disminución del tamaño de sus predios, por obra de la repartición hereditaria, la parcelación, etc. En efecto, los censos agropecuarios de 1961 y 1972 muestran que los minifundios de hasta cinco hectáreas (que incluyen a la inmensa mayoría de estos agricul-

tores independientes) pasaron de 1.48 a 1.47 hectáreas cada una, y que el número de parcelas en que estaban divididos pasó de 3.5 a 4.37 por unidad productiva.

Al mismo tiempo se produce una disminución en el número de asalariados de la agricultura, y más particularmente en el número de obreros (el número de empleados aumenta un poco, y no es muy significativo). La disminución obedece, al parecer, a dos procesos simultáneos aunque relativamente independientes: en la sierra, continúa acentuándose la disminución del personal de las haciendas, cuya condición de peones formalmente asalariados encubría muchas veces una relación servil; tomando el conjunto de los departamentos más típicamente serranos, se observa que en ellos se concentra la mayor parte de la disminución (alrededor de cien mil); el resto corresponde a las provincias costeñas donde el descenso (en este caso mucho menor) corresponde principalmente a los avances de mecanización. En el caso de la sierra, la reducción del número de obreros corre pareja con el aumento de los independientes en la misma región o en zonas vecinas; en la costa, en cambio, el menor número de obreros no se compensa con la posibilidad de colonizar nuevas tierras de modo que el empleo agrícola total en esa región —como ya hemos visto— tiende a decaer. En las únicas zonas en que los asalariados agrícolas aumentan es en la selva y en la montaña, a través de la expansión de cultivos comerciales como el café, la coca o el arroz en que se observa un nutrido trabajo asalariado temporal, que por la época del censo fueron captados al menos en parte.

Por su parte, la reducción en el número de patrones corresponde a la crisis del sistema de haciendas, que junto con la Reforma Agraria desplazó a los grandes empleadores e incluso a muchos de los medianos.

En este orden de cosas, es de destacar que el número de asalariados que registran los censos corresponde sobre todo a los asalariados *permanentes,* junto con *algunos* de los asalariados eventuales que casualmente estuviesen en esa condición en la semana precedente al censo. Otras fuentes indican que entre los independientes y los colaboradores familiares, así como entre la población no activa, se reclutan trabajadores agrícolas temporales en número mucho mayor. Quien esto escribe ha calculado que en 1972 alrededor de 900,000 personas vendieron fuerza de trabajo en las zonas rurales (la mayor parte, en la agricultura), de modo que la cifra censal subestima fuertemente el empleo asalariado en la agricultura (véase nuestro trabajo "Perú ¿país campesino?" en *Análisis* No. 6, 1978).

La tendencia futura de la estructura ocupacional por categorías es difícil de aventurar. En vista de lo ocurrido en otros países podría predecirse lo siguiente: por lo general la fuerza de trabajo *permanente* en la agricultura tiende a estancarse o reducirse en su volumen global, y dentro de ella el número de asalariados *permanentes* tiende a bajar drásticamente (el Perú tiene porcentajes más altos que casi todos los países desarrollados como Estados Unidos, Japón, Francia, Gran Bretaña, Alemania Federal, Bélgica, Holanda, etc., y más bajos que Nicaragua, Chile, España, por ejemplo). En cambio, el número de asalariados *temporales* tiende a aumentar, sobre todo en los cultivos cuya mecanización es más difícil. Estos asalariados temporales pueden ser miembros de familias campesinas con tierra insuficiente, o pueden ser puramente asalariados que fluctúan entre empleos agrícolas y en otros sectores. En la actualidad, al parecer, los eventuales con tierra predominan en la sierra y la selva; en la costa, en cambio, ha surgido un importante sector de eventuales sin tierra, que no emigran pendularmente desde la sierra sino que van rotando entre empleos sucesivos en la propia costa, con frecuentes períodos de desocupación estacional.

En definitiva, el empleo agropecuario en el Perú está dominado por el pequeño productor independiente y sus colaboradores familiares. Los asalariados permanentes no pasan de una quinta parte del total, situados predominantemente en los departamentos de la costa (60% del total). En la época de las reformas agrarias y la colonización de la montaña se produjo un aumento en el número de independientes, aunque difícilmente esa tendencia se pueda mantener en el futuro por la escasez de tierras existente, salvo cambios mayúsculos en el sistema de tenencia. Entretanto, buena parte de los "independientes" tienen extensiones de tierra insuficientes, muy por debajo de lo necesario para su subsistencia, de modo que se ven obligados a vender su fuerza de trabajo en distintos mercados accesibles, ya sea en su propia zona o mediante migraciones estacionales.

EL BALANCE ENTRE OFERTA Y DEMANDA DE FUERZA DE TRABAJO

Una creencia muy generalizada indica la existencia de un gran excedente de mano de obra en el agro peruano, especialmente en la sierra. A ello ha contribuido la difusión de aquellas teorías del desarrollo que incluyen el concepto de "excedente de mano de obra" (labor surplus) y la exis-

tencia de estadísticas estimativas oficiales que cuantifican este excedente en un elevado porcentaje de la PEA agropecuaria o rural.

Sin embargo, es bastante claro a estas alturas que ese excedente no existe o es de magnitud no significativa: cada año, las migraciones se llevan al pequeño porcentaje sobrante que es creado por el crecimiento vegetativo, con lo cual queda en el agro la fuerza de trabajo requerida —de acuerdo a las tierras existentes y a los recursos y tecnología disponibles.

Sobre este punto hemos publicado ya otros trabajos, lo mismo que otros autores.[1] Allí queda en evidencia que, por un lado, los cálculos preexistentes se habían basado en proyecciones exageradas de la PEA agropecuaria censal, y por otro lado, que se habían subestimado los requerimientos de trabajo en el medio rural. Nosotros hemos realizado recientemente un estudio de los requerimientos de trabajo para tareas agrícolas y pecuarias por provincias, para el año 1972, en base a coeficientes técnicos de mano de obra por hectárea y por cabeza de ganado, y la conclusión que se puede obtener no sólo para todo el país sino también a nivel departamental y provincial es que, dentro del carácter aproximativo de este tipo de estudios, hay un alto grado de concordancia entre la cantidad de trabajo técnicamente requerido y la cantidad de personas censadas como ocupadas en la agricultura, si se toman los requerimientos en la época censal (junio). A nivel nacional, en junio de 1972 las tareas agrícolas habrían requerido 36'743,515 jornadas de trabajo que con 24 días útiles en el mes representan 1'530,980 meses-hombre que concuerdan casi exactamente con la cantidad de personas ocupadas en la agricultura (y en tareas específicamente agrícolas, sin contar empleados o directivos) en el momento del censo, y que ascendieron a 1'511,270 personas. Esta concordancia —con márgenes tolerables de error— se reproduce en los distintos departamentos y provincias, donde las discrepancias son explicables por inexactitudes en los requerimientos, por diferente número de días útiles, o por efecto de los distintos

1. Véase el trabajo del Convenio para Estudios Económicos Básicos (CEEB); "Primera estimación del subempleo de la PEA agrícola en áreas rurales, por meses, provincias y regiones en el año 1967", Lima, 1970; de Adolfo Figueroa, "La economía rural de la sierra peruana", **Economía** (U. Católica, Diciembre 1977); H. Maletta, "El subempleo en el Perú: una visión crítica" **Apuntes** Nº. 8, 1978, y "La absorción de mano de obra en el sector agropecuario" (publicado en AMIDEP, Seminario sobre población y empleo, Lima 1978).

períodos de referencia: una semana para la PEA, un mes para los requerimientos, pese a lo cual hay un grado impresionante de correlación. El cuadro No. 7 muestra el número de jornadas requeridas por la agricultura en el mes de junio, por departamentos.

En el orden nacional, en todo el año 1972 se requerían 362.96 millones de jornadas de trabajo; considerando en forma constante veinticuatro días útiles en cada mes, esto equivale a 1'260,000 años-hombres; en realidad, el número de días útiles varía y es de 272 en el total del año como promedio (CEEB, op.cit.) de modo que el requerimiento aludido equivaldría a 1'334,400 años-hombres; con cualquiera de ambas cifras, el hecho es que las tareas agrícolas no absorberían durante todo el año al conjunto de personas que se requieren en el mes de junio (que resulta ser el mes con el mayor requerimiento de jornadas a nivel nacional), de modo que una parte de la gente ocupada en tareas agrícolas en junio debe dedicarse a otras actividades en algunos meses del año. Estas actividades pueden ser también actividades de la propia familia campesina (reparación de cercas y acequias o de instrumentos de labranza; artesanía caseras; venta de los propios productos, etc.) o bien pueden ser actividades en los mercados de trabajo (minas, construcción, comercio, etc.). En alguna medida, esa población puede tambien quedar temporalmente desocupada, pero no hay pruebas de un porcentaje apreciable en tal situación; de hecho, hay muchas otras actividades que los absorben. En el momento del censo de 1972, un 2.1% de la población rural estaba desocupada; un 4.6% declaró una antigüedad menor de cinco meses en su ocupación actual, lo que implicaría al menos un cierto desempleo friccional por movilidad ocupacional de corto plazo. La diferencia entre los años-hombre requeridos y la ocupación agropecuaria máxima (junio) representa un 13%, pero como ya dijimos sólo una parte podría equivaler a desempleo temporal abierto o disimulado. Probablemente, no más del 5-6% podría ser retirado del sector agropecuario sin afectar la producción, y una buena parte de ese porcentaje es efectivamente retirado por el proceso migratorio; en efecto, las migraciones se llevan casi la misma cantidad añadida anualmente por el crecimiento vegetativo rural (alrededor del 3%), por lo cual como hemos visto la población y el empleo rurales permanecen casi invariables o con un crecimiento muy lento.

CUADRO No. 7

REQUERIMIENTOS DE TRABAJO EN LA AGRICULTURA PERUANA POR DEPARTAMENTOS, EN EL MES DE JUNIO DE 1972
(en miles de jornadas)

Departamento	Requerimiento
Amazonas	847.7
Ancash	1'956.3
Apurímac	1'614.1
Arequipa	980.6
Ayacucho	2'774.5
Cajamarca	3'626.5
Cuzco	3'179.0
Huancavelica	1'560.2
Huánuco	1'625.2
Ica	500.1
Junín	2'181.1
La Libertad	2'060.7
Lambayeque	1'153.9
Lima - Callao	1'816.3
Loreto	1'143.4
Madre de Dios	80.8
Moquegua	214.1
Pasco	495.5
Piura	2'743.8
Puno	4'802.5
San Martín	891.4
Tacna	326.4
Tumbes	168.9
TOTAL	**36'743.5**

FUENTE: H. Maletta, **Requerimientos de mano de obra en la agricultura Peruana, 1929 - 1976**, obra aún no publicada.

Las estimaciones que se han usado frecuentemente de un gigantesco "subempleo" incluyen dos grandes categorías en el caso de la agricultura: personas que se incluyen en el "sobrante de mano de obra" (exceso de la PEA sobre los requerimientos) y personas que aun cuando son necesarias para la producción obtienen ingresos demasiado bajos. Las estimaciones oficiales (elaboradas para 1970 por un equipo de la OIT) arrojaban un sobrante de mano de obra del orden del 30%; dado que el "subempleo agropecuario" es situado en estas estadísticas oficiales en torno al 66% de la PEA de ese sector, se desprendería que un 36% adicional está incluido en el grupo de subempleados solamente por sus bajos ingresos (que suelen identificarse con baja productividad), independientemente del sobrante de mano de obra que también —se supone— tiene bajos ingresos.

Al respecto queremos hacer dos observaciones, una conceptual y otra empírica.

a) Es incorrecto identificar bajos ingresos con subempleo. Los bajos ingresos pueden acompañar a un pleno empleo de fuerza de trabajo. Para que ello ocurra basta con que exista algún tipo de mecanismo de explotación, ya sea la simple extracción de plusvalía de tipo capitalista, o la explotación del pequeño productor a través del mercado (precios bajos para sus productos, precios altos para lo que debe comprar). El problema de los bajos ingresos es un problema muy grave y muy serio, pero no implica que la fuerza de trabajo esté insuficientemente utilizada. Por supuesto, puede estar indicando subutilización de fuerza laboral, pero también puede estar indicando muchas otras cosas. Los supuestos necesarios para que ambos conceptos pudieran identificarse son tan exigentes que no parece realista sostenerlo.

b) La medición de los ingresos rurales es bastante dificultosa, y en general se tiende a subestimarlos debido a la incidencia del autoconsumo en su conformación, y a diversas características económicas y culturales que obstaculizan su estudio. Al parecer, los estimados de un 66.6% de subempleo que sirven de punto de partida a las series publicadas por el Ministerio de Trabajo desde 1969 se basan en el conocido estudio del CIDA sobre tenencia de la tierra (Washington, 1967), donde se estimaba que un 66% de las familias dedicadas a la agricultura estaban por debajo de lo que se consideraba un promedio "familiar", es decir, una tierra que rindiera al menos un salario mínimo a cada miembro de la fuerza laboral de la familia (incluyendo la esposa). Esta definición es demasiado estricta, por dos

conceptos: primero, porque supone una fuerza laboral demasiado grande (2.2 personas por familia) cuando el empleo efectivo es de alrededor de 1.5 personas por familia debido a la incidencia de la asistencia escolar y de las tareas domésticas del ama de casa; segundo, porque no toma en cuenta otras fuentes de ingreso de la familia rural (artesanía, comercio, minería, etc.) que contribuyen a su presupuesto. Por otro lado, hay actualmente mediciones mucho más cuidadosas del ingreso rural (aunque todavía perfectibles) como las provenientes de la Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos (ENCA, 1971-72).

El concepto implícito en una definición del subempleo basada en los bajos ingresos es un concepto normativo y político: se trata de situar un umbral de ingresos *aceptables* a fin de delimitar los contingentes de población que no llegan a ese mínimo y poder atenderlos mejor. Pero esto no implica que tales personas estén desempleadas o subempleadas, aunque sí puede significar que —de acuerdo con las normas *deseables* oficialmente adoptadas— estas personas tienen empleos "inadecuados". Por supuesto, un cambio *en la norma* significaría cambios en la situación de las personas lo cual nos habla de las limitaciones de este tipo de conceptos. Por ejemplo, un cambio en el nivel del salario mínimo real podría significar que algunos pasan desde debajo del umbral hasta más arriba del mismo, o viceversa, según cómo haya variado el salario que se toma como base.

En otros términos, consideramos que el problema de la pobreza y los bajos ingresos, que es un aspecto crucial en la existencia de la población rural, no debe confundirse con el problema de la falta de empleos. Al parecer, la cantidad de fuerza laboral existente en la agricultura corresponde a la cantidad de trabajo que la agricultura requiere (dadas las técnicas y recursos disponibles), y no hay muchas posibilidades de aumentar drásticamente la productividad sin sustanciales incrementos en los medios de producción o en la cantidad y calidad de las tierras. No hay una sustancial capacidad ociosa en la agricultura peruana.

Estas observaciones, naturalmente, implican la necesidad de revisar las cifras que usualmente se manejan sobre los niveles nacionales de desempleo y subempleo, que oscilan en 2.5 millones de personas o sea alrededor del 50% de la fuerza de trabajo. Estos volúmenes de desempleo son simplemente el fruto de cifras erróneas y de conceptos mal definidos, donde se confunde la desocupación con los bajos ingresos. Una parte sustancial de esa cifra corresponde a la agricultura, donde se supone que dos ter-

cios están "subempleados". El resto corresponde a las zonas urbanas, incluyendo desempleo abierto, personas con empleos de medio tiempo que desean trabajar más, y personas (nuevamente) con bajos ingresos. No queremos entrar aquí en el análisis de las áreas urbanas sino exclusivamente en el de la agricultura.

Al respecto, nuestra conclusión es que en la agricultura peruana hay un volumen de fuerza laboral que corresponde a los requerimientos de trabajo necesario para la explotación de los recursos existentes con las tecnologías disponibles. No se puede retirar una porción significativa de mano de obra para darle otros empleos, sin hacer disminuir la producción agropecuaria. No se puede conseguir indefinidamente mano de obra a los niveles corrientes de salario; el costo de oportunidad de la mano de obra agrícola no es caro, aunque ciertamente los salarios agrícolas (como ocurre en prácticamente todos los países) son inferiores a los salarios industriales, por diversas razones: menor organización sindical, menor calificación necesaria en la fuerza de trabajo, defectuosa valuación de los pagos en especie, entre otros factores.

INGRESOS Y SALARIOS

En 1971-72, los datos de la ENCA (según la elaboración publicada por Amat y León, "Estructura y niveles de ingreso familiar en el Perú", Univ. del Pacífico 1979) indican que aproximadamente la mitad de las familias rurales (575,000) recibían ingresos salariales, correspondientes —como ya dijimos— a alrededor de 900,000 trabajadores. Esto incluye también tareas no agrícolas rurales, pero excluye los empleos agrícolas de la población urbana que compensan ese aspecto. Fuera de estos ingresos, la principal fuente de ingresos rurales era el trabajo independiente, ya sea para la venta de los productos como para el autoconsumo.

En líneas generales, los ingresos y salarios por hombre en la agricultura son inferiores a los del resto de la economía en términos nominales. Esto está compensado, en parte, por dos circunstancias: primero, que en las áreas rurales hay ciertos gastos que simplemente no se efectúan, sin que por ello disminuya el bienestar (por ejemplo, no se gasta en transporte de corta distancia para llegar al lugar de trabajo ni se pagan cuentas mensuales de consumo de agua); segundo, los precios de los bienes de subsistencia suelen ser más baratos en las áreas rurales, por diversas razones incluyendo el menor costo por concepto de transporte y comercialización, el no pago

de impuestos indirectos, la venta "al costo" típica del productor campesino no capitalista que no carga una ganancia en el precio por encima de lo necesario para la reproducción de su fuerza laboral, etc.

El primero de ambos factores es de difícil estimación, como todo cálculo que implique comparar niveles de bienestar real. Con respecto al segundo aspecto, el cuadro No. 8 incluye algunos datos ilustrativos. Se presentan los niveles promedio de gasto familiar registrados en la ENCA (mucho más confiables que el nivel de ingreso declarado, por su mayor precisión metodológica), y los niveles de salario mínimo vigentes en la misma época en cada zona; también aparecen esos mismos conceptos en valores estandarizados según el costo de los alimentos (utilizando al efecto el costo monetario local por caloría), lo cual ilumina mejor las diferencias de ingreso.

El promedio de gasto por familia, entonces, si bien en términos nominales en la sierra sur es cuatro veces más pequeño que en Lima Metropolitana, una vez ajustada la diferencia de precios (reflejada sobre todo en los alimentos) resulta estar mucho más cerca de Lima que lo que pudiera pensarse. Un salario mínimo en áreas rurales, aunque es menor que en Lima, tiene un mayor poder de compra que en la capital de la República (excepto en la región sur, donde está levemente por debajo). El índice que utilizamos (precio por caloría) no es indudablemente el mejor, pero es el único que se dispone para todas las zonas, y es por lo menos indicativo de la tendencia general, hasta tanto contemos con estudios más detallados de los niveles de ingreso *real* en las distintas regiones del Perú.

Las diferencias en los precios tienden a atenuarse a medida que se va deteriorando la antigua economía de subsistencia de la población campesina y ésta va ingresando al mercado de trabajo y de bienes; al comprar bienes de origen urbano en proporción creciente, la población rural tiende a igualar sus costos de vida con los de las zonas urbanas. Al mismo tiempo, la generalización de las migraciones estacionales y la paulatina desaparición de las relaciones de dependencia personal o servidumbre van estableciendo también niveles más parejos entre los salarios de las diferentes zonas. Ya en la actualidad la agricultura comercial paga jornales bastante similares a los de la industria, especialmente en tiempos de cosecha en que se evidencia frecuentemente una escasez local de mano de obra; al mismo tiempo, la parte más deprimida del mercado rural de trabajo (por ejemplo, los jornales pagados por comuneros "ricos") permanece en niveles bastante bajos.

CUADRO No. 8

GASTO FAMILIAR, SALARIO MINIMO Y DIFERENCIAS DE PRECIOS: PERU, 1971 – 1972 (soles por mes)

Area considerada	A precios locales		A precios de Lima[a]/	
	Gasto	Sal. min.	Gasto	Sal. min.
Lima Metropolitana	7640	1980	7640	1980
Areas rurales:				
COSTA: Norte	3131	1300	5596	2323
Centro	3709	1210	6629	2162
Sur	3149	1030	5628	1840
SIERRA: Norte	1972	1140	4141	2394
Centro	2032	1160	4267	2436
Sur	1792	840	3763	1764
SELVA: Alta	3797	1100	7594	2200
Baja	2487	1530	4974	3060

a/ Estandarizado de acuerdo al precio por 1000 calorías contenidas en las dietas promedio de las diferentes zonas.
Las áreas rurales incluyen todos los centros poblados de menos de 2000 habitantes. El "gasto" se refiere al gasto familiar mensual promedio (incluyendo el autoconsumo y el trueque, valuados a los precios de mercado locales).

FUENTE: Elaboración nuestra en base a Carlos Amat y Héctor León, "Estructura y niveles de ingreso familiar en el Perú" (Univ. del Pacífico, 1979) y Carlos Amat y otros, "Niveles de vida - Análisis de la situación alimentaria del Perú" (Ministerio de Economías y Finanzas, 1977).

La distribución del gasto familiar por niveles indica que un apreciable porcentaje de las familias se encuentran, en las zonas rurales, por debajo del salario mínimo. En general esas familias —hay que reconocerlo— tienen menor número de miembros que las de más alto ingreso (a diferencia de Lima Metropolitana, donde las familias más pobres son las más numerosas), por lo cual sus necesidades son obivamente menores. Pero aun así se comprueba un margen importante de pobreza absoluta.

CUADRO No. 9

NIVELES DE GASTO FAMILIAS EN LAS FAMILIAS RURALES 1971 – 1972

Gasto familiar (soles por mes)	o/o de familias	o/o de gasto
Menos de 250	2.7	0.2
250 - 500	6.6	1.1
500 - 1000	19.4	6.5
1000 - 1500	18.7	10.2
1500 - 2000	13.9	10.6
2000 - 2500	9.5	9.3
2500 - 3000	7.5	9.0
3000 - 3500	5.6	8.1
3500 - 4000	3.4	5.6
4000 - 4500	2.7	5.1
4500 - 5000	2.2	4.5
5000 - 6000	2.5	5.9
6000 - 7000	1.6	4.6
7000 - 10000	2.2	8.4
10000 - 20000	1.1	6.4
20000 y más	0.2	4.5
Total	**100.0**	**100.0**

FUENTE: C. Amat - H. León, **Estructura y niveles de ingreso familiar en el Perú.** Lima, U. del Pacífico 1979, pág. 146.

Del cuadro No. 9 se desprende la existencia de un 28.7% de las familias rurales que en 1971-1972 tenían gastos familiares por mes inferiores a 1,000 soles, cuando los salarios mínimos de las zonas más pobladas (sierra, y especialmente sierra sur) se situaban en torno a esa suma (1,140 en la sierra norte, 840 en la sierra sur, 1,160 en la sierra central; el promedio da aproximadamente 1,000 soles o un poco menos, ya que la parte sur es la más densamente poblada). Ese 28.7% de las familias rurales con ingresos bajos, según se sabe por otras fuentes (véase Marco Ferroni, "The urban bias of Peruvian food policy", Cornell University, tesis PhD, 1980), son las familias con menores posibilidades de autoconsumo, es decir, familias sin tierra o con poca tierra que viven fundamentalmente del salario, y que deben comprar sus alimentos en el mercado. Para estas familias, los precios relevantes son los precios de los alimentos comerciales, fijados en Lima y más o menos uniformes en todo el país, ya que los excedentes vendibles de la producción campesina son bastante pequeños: ésta es la población serrana que consume fideos y arroz de origen urbano, así como otros productos análogos, en lugar de trigo, cebada o papa que en su dieta ocupan una posición inferior a la que ocupan en la alimentación de los campesinos con tierra.

El porcentaje situado por debajo de su respectivo salario mínimo es en realidad un poco menor que el 28.7%, ya que gran parte de esos casos corresponden a familias que habitan en la sierra sur, donde el salario mínimo era de 840 soles; mediante una interpolación lineal en el grupo de 500 a 1,000 soles se puede estimar que un 22.5% de las familias (la mayor parte en la sierra sur) tienen niveles de gasto inferiores a 840 soles en 1971-72; ciertas zonas de la sierra sur rural tenían salarios mínimos de 790 soles, con lo cual el porcentaje se reduciría a 20.55%. El nivel del salario mínimo refleja, como hemos visto, las variaciones regionales del costo de vida, al menos de modo aproximado.

En definitiva, las familias con ingresos (o gastos, usados aquí como indicador del ingreso) inferiores a un salario mínimo rural de su propia zona parecen estar entre un cuarto y un quinto del total de familias rurales en 1971-72, afectando sobre todo a la porción proletarizada (o semiproletarizada) antes que a la porción que vive de su propia chacra principalmente. El estudio citado de Marco Ferroni señala que esas familias son las que exhiben también problemas de malnutrición, un indicador clave de las deficiencias de ingreso dada la prioridad del gasto alimentario sobre los demás rubros de gasto.

El porcentaje que señalamos, aun cuando es menor a los que a veces se han imaginado, es sin embargo bastante significativo. No debe ser confundido con un problema de falta de empleo, pues lo que indica es la existencia de empleos mal remunerados pero no una subutilización de la fuerza de trabajo disponible: la gente del campo trabaja constantemente y en condiciones muy duras, aunque obtiene pocos frutos de su esfuerzo. Si bien la promoción del empleo es un objetivo válido, más importante (o tan importante, por lo menos) resulta la promoción de mejores ingresos para la población rural, tanto para los independientes como para los asalariados.

CUESTIONES DE POLITICA

El objetivo de este trabajo no es el desarrollo de una política de empleo sino el diagnóstico de una situación, en los términos más realistas posibles. Sin embargo, queremos señalar algunos aspectos prácticos que pueden orientar la elaboración de una política apropiada.

Comenzaremos señalando algo que quizá sea discutible pero que es necesario destacar. No es necesariamente negativo el hecho de que el empleo agropecuario no aumente, o incluso que disminuya. Al contrario, esto es un requisito indispensable en todo esquema de desarrollo. El desarrollo de las fuerzas productivas implica, de una parte, aumentos, en la productividad agropecuaria, es decir más producto con menos trabajo; de otra parte, implica demanda de trabajo para actividades no agrícolas que anteriormente se realizaban en forma indiferenciada en el seno del hogar rural, o que simplemente no existían: actividades industriales, mineras, pesqueras, comerciales, financieras, de transporte, y el desarrollo mismo de un aparato estatal moderno y complejo. Esto implica, pues, la paulatina migración de una parte de la población rural hacia las zonas urbanas, necesidad agravada por el hecho de que la población urbana tiene un menor nivel de natalidad que la población rural, y por lo tanto tiende a crecer más lentamente desde el punto de vista vegetativo. Esta migración significa, en primera instancia, que la población urbana crezca más rápido que la población rural, revirtiendo las diferencias de crecimiento vegetativo que más bien son a la inversa; una vez que este proceso ha avanzado suficientemente, y que incluso empieza ya a mecanizarse el agro, y a disminuir la propia tasa de crecimiento demográfico rural, es posible que la población rural ya no sólo crezca más lentamente sino que incluso comience a disminuir. Todo esto

no es un fenómeno de por sí lamentable, sino una parte componente del proceso de desarrollo.

El problema surge cuando una parte de la población emigrante, es decir de la población rural despojada de sus antiguos medios de producción, no es absorbida en empleos estables en la ciudad, creando en las zonas urbanas un estrato de desempleo crónico o de autoempleos precarios y con muy bajos e inestables ingresos. Esta evolución, obviamente, es inevitable si se trata de un proceso de desarrollo liderado por la acumulación de capital, es decir por una economía de mercado en su más alta expresión, el régimen capitalista de producción; la propia lógica del desarrollo capitalista tiende a crear permanentemente una oferta de mano de obra superior a la demanda, un problema que lograron superar los países centrales sólo a condición de volverse imperialistas (es decir, abaratando sus materias primas y su mano de obra mediante la importación, absorber y financiar el desempleo interno), pero que no podrán superar fácilmente los países periféricos que se enfrentan a capitales internacionales plenamente asentados y que no les permiten invadir impunemente sus dominios.

En tales condiciones, el propio equilibrio interno (social y político antes que económico) de las sociedades capitalistas periféricas exige frenar la emigración rural y reducir así la creación de desempleo urbano. La medida más lógica en este contexto sería el fortalecimiento del campesinado, a fin de disminuir el ritmo de su proletarización y ampliar al mismo tiempo el mercado para los productos de origen urbano no alimentarios. Así lo ha comprendido el propio capital transnacional y sus agencias políticas más sobresalientes, como el Banco Mundial, que han orientado fuertemente su política hacia el apoyo de la pequeña producción, la asistencia a la pobreza rural y la creación de empleo en el medio rural.

Sin embargo, esta política —por sus propios orígenes capitalistas— tiende a lograr efectos opuestos a los buscados. Los más pobres no son casi nunca beneficiados, sino más bien los campesinos o agricultores más ricos y modernos; las distintas "Revoluciones Verdes" emprendidas en Asia o en América, lo mismo que diversos esquemas análogos en el Africa, han acentuado las diferencias de ingreso y han creado sólo unos pocos puestos de trabajo en término netos (en no pocos casos, el empleo neto ha *caído* como consecuencia de estos planes). Esto es así porque muchas de estas políticas implican para el campesinado un mayor nivel de contacto con el mercado capitalista, y esto los expone aún más a la amenaza de la compe-

tencia desigual con los grandes capitales, a su dominación por la agroindustria o por los intermediarios, a su ahogo financiero, a ser víctimas de las fluctuaciones de la política económica, etc. Estas políticas sólo podrían tener éxito en un contexto de economía planificada, y con un poder político que controle efectivamente al gran capital; fracasarán inevitablemente en un contexto de mercado capitalista y con un poder político que se apoya precisamente en el gran capital.

Por ende pensamos que la solución del problema del empleo rural, la creación o mantenimiento de los puestos de trabajo en la agricultura, y la atenuación del éxodo rural, no pueden tener éxito sin un reordenamiento general de la economía en el sentido antes indicado. Las medidas parciales dictadas por las necesidades globales del propio capital local o mundial sólo pueden ser paliativos de corto alcance y a veces también pueden ser tiros que salgan por la culata.

POLITICAS QUE INCIDEN EN EL EMPLEO RURAL

La dinámica de la ocupación de fuerza de trabajo en la agricultura no es influida solamente por lo que se haga en materia de creación de empleo en el medio rural. Esos programas gubernamentales de creación de empleo suelen ser de alcance limitado y generalmente no logran alterar las tendencias globales. Estas obedecen a políticas más amplias, de las cuales vamos a mencionar sólo algunas.

a) Cambio tecnológico en la agricultura

El progreso técnico en la producción agropecuaria no siempre significa menos empleo. Por ejemplo, la aplicación de fertilizantes requiere trabajo directo para su aplicación e incrementa también el trabajo necesario por una mayor cosecha disminuyendo ciertamente el trabajo socialmente necesario para producir cada unidad física (cada tonelada de producto) pero aumenta usualmente el trabajo socialmente necesario por *hectárea cultivada,* y permite también muy frecuentemente el incremento en la superficie total bajo cultivo, ambas cosas favorables al aumento del empleo.

De todos los campos de progreso técnico en la agricultura, sólo hay uno (la mecanización) que tiende a reducir el trabajo por hectárea, aunque a veces el tractor también permite poner en cultivo nuevas tierras atenuando el efecto anterior. El resto de los progresos técnicos en la agricultura

tienden a crear empleo por hectárea: irrigaciones, drenaje, fertilizantes, pesticidas y otros insumos sanitarios, etc.

En el caso peruano, la mecanización tiene un alcance limitado debido a los grandes accidentes geográficos del territorio, donde una parte sustancial de los cultivos se desenvuelven en tierras de elevada pendiente, o en parcelas dispersas de difícil acceso que tornan difícil el uso de maquinaria móvil (esto no ocurre con la maquinaria fija, sin embargo). De los tres millones de hectáreas de cultivo existentes (de las que sólo se cultivan 2.5 millones al año), sólo un millón aproximadamente puede considerarse "tractorizable", principalmente en la costa y en algunas áreas especiales de la sierra y selva. Desde la década del cincuenta, la tractorización ha avanzado bastante en el Perú, aun cuando ha chocado con frecuentes dificultades especialmente en los últimos años. Hacia 1972, el parque de tractores nacional implicaba una tractorización aproximada del 52% en términos de HP por hectárea mecanizable (0.41 HP por ha. sobre un nivel óptimo de 0.8). El resto, lo que todavía no está mecanizado, si bien es técnicamente factible no lo es desde el punto de vista económico: se combinan el alto costo de los tractores (fabricados localmente con piezas importadas, desde 1974) más los elevados costos del combustible, junto con los bajos precios relativos de muchos productos agrícolas. Puede decirse quizá que la tierra que es en la actualidad económicamente mecanizable está ya mayormente mecanizada, de modo que si no hay cambios drásticos en los precios relativos del tractor, y de la mano de obra de los productos, difícilmente la mecanización pueda extenderse mucho más (excepto sobre las nuevas tierras que habilitarán las grandes irrigaciones costeñas como Majes, Olmos, etc.).[2]

En las últimas décadas, en cambio, se ha asistido a una lenta pero firme difusión de los fertilizantes, las semillas seleccionadas y otros aspectos del progreso técnico agrícola, y —como acabamos de aludir— se preparan nuevas irrigaciones que pueden incrementar el área agrícola de la costa en una proporción no desdeñable. En este tipo de adelantos, no existen las limitaciones orográficas que obstaculizan la tractorización (aunque también operan las limitantes económicas por el bajo precio de muchos cultivos).

2. Sobre la mecanización, así como sobre la difusión de fertilizantes, véase **Acumulación de capital en la agricultura peruana** de Héctor Maletta y Jesús Foronda (Lima, Universidad del Pacífico, 1980).

Este conjunto de constataciones permitiría concluir que el progreso técnico factible *en las condiciones actuales* en la agricultura peruana no tiene por qué disminuir el empleo total. Ya en la década del sesenta la mecanización de la costa (donde la fertilización no aumentó mucho en ese período) tuvo como efecto la disminución absoluta del empleo agrícola de esa región entre 1961 y 1972, proceso que tal vez haya continuado en la década del setenta aunque en ésta el ritmo de la mecanización disminuyó.

Si se llevara a cabo un cambio importante en los precios relativos de la agricultura, haciendo más rentable la inversión en paquetes tecnológicos modernos, el efecto podría ser al mismo tiempo favorable a la mecanización y favorable a otro tipo de adelantos por lo cual el efecto neto no es fácilmente predecible.

b) Precios relativos

La evidencia estadística sobre los precios relativos para la agricultura no es muy clara ni abundante; los precios que se han medido mejor son los precios en la ciudad (al por mayor y al consumidor) pero no los precios al productor, excepto para los últimos años de la serie (1966-76) que no alcanzan a definir una tendencia; en época anterior los precios al productor necesitan diversos ajustes y revisiones. Se han realizado al respecto diversos trabajos (como los de Raúl Hopkins —aún no publicado—, el de Elena Alvarez —Chaclacayo, 1979— y el de Portocarrero —publicado en *Allpanchis* 14, 1979—) que tratan de estimar el precio relativo de los productos agropecuarios. Algunos otros autores han tratado de elucidar las implicancias de política económica de esta cuestión, por ejemplo Adolfo Figueroa ("Política de precios agropecuarios e ingresos rurales en el Perú", CISEPA, Lima, 1979). Es difícil extraer conclusiones de todo ello, dado su carácter preliminar, pero arriesgaremos algunas hipótesis:

1. No está claro si existe alguna tendencia al empeoramiento de los precios relativos de toda la producción agropecuaria *en el largo plazo;* los términos de intercambio entre el agro y la industria parecen tener un comportamiento *cíclico.*

2. El *nivel* de los precios agropecuarios, en torno al cual fluctúan cíclicamente, parece ser un nivel *relativamente bajo,* para el conjunto de la producción agropecuaria. Ese nivel de precios no arroja una rentabilidad elevada a los productores, lo cual impide efectuar inversiones importantes;

suele ser inferior a los precios internacionales, a pesar de que en muchos productos los costos peruanos son superiores al promedio mundial.

3. Al interior de la producción agropecuaria, los precios de los productos de consumo urbano directo y de consumo agroindustrial parecen *mejorar*, respecto a los precios de los productos de origen campesino y destinados a la subsistencia y a los mercados rurales (conclusión de Hopkins en su trabajo sobre precios, aún no publicado).

4. La política estatal de subsisdios a la importación de alimentos ha deprimido los precios agrícolas, constituyendo un auténtico *dumping* contra la producción agropecuaria nacional, en beneficio de la actividad industrial y urbana en general, ya que consigue abaratar la alimentación y por ende la mano de obra, y por otro lado consigue que en el magro ingreso popular quede algún margen para consumir productos nacionales no alimentarios elaborados por la industria de sustitución de importaciones. Estos subsidios, por su parte, son parcialmente usufructuados por los estratos de más alto ingreso, y dejan de lado en cambio a los estratos más pobres de las zonas rurales.

5. Un aumento en los precios agrícolas al productor no tendría una repercusión equivalente en el costo de vida urbano. Figueroa ha calculado (con datos de 1969) que un aumento del 10% en los precios al productor agrícola representarían alrededor de un 1.5% de incremento directo en el costo de vida urbano, los efectos indirectos en ambos sentidos darían un balance adicional (se encarecerían los insumos agrícolas o los bienes urbanos consumidos en el campo, atenuando la mejora para el productor, pero también aumentarían adicionalmente, por repercusión indirecta, algunos otros precios urbanos) cuyo efecto neto es incierto (véase Figueroa, op.cit.).

6. Un incremento de los precios relativos para el agro tendría como efecto una disminución de la pobreza de los productores rurales, e induciría mejoramientos técnicos, especialmente los que son creadores de trabajo debido a la escasa aplicabilidad del tractor en las zonas serranas y montañosas. También permitiría pagar mejores salarios agrícolas, frecuentemente ahogados por una baja rentabilidad de la explotación que impide pagar mejor a la fuerza de trabajo; este último efecto tendería a mejorar el mercado de trabajo para los proletarios y semiproletarios rurales, que constituyen la parte más pobre de la población del campo.

7. Un cambio sustancial en los precios relativos afectaría sin duda a la industria sustitutiva, crecida al amparo de una protección muy elevada y ayudada por la importación subsidiada de alimentos. También implicaría

aumentos en los salarios urbanos para compensar el mayor costo de los alimentos nacionales, salvo que los subsidios a la importación se transformen en subsidios al productor agrícola. Estos efectos tenderían a deprimir el empleo industrial, contrapesando el efecto benéfico que tendrían sobre la fuerza laboral agropecuaria; nuestra opinión es que el balance sería positivo, pero el período de ajuste a una nueva estructura de precios relativos puede ser penoso.

8. Una vez iniciada la modernización técnica de un producto, a partir de precios iniciales favorables, es probable que las técnicas más avanzadas permitan una reducción gradual del precio, por obra de la mayor productividad. Esta tendencia puede ser afectada por otra de sentido inverso: la creciente presión demográfica en la demanda puede obligar al cultivo de tierras cada vez menos rentables, lo que elevaría los costos de producción. Sin embargo, no parece que esta última tendencia sea de sustancial importancia; hay buenas tierras todavía sin explotar (aunque no demasiadas) donde la principal limitación es la falta de vías de acceso que rebajen el costo del transporte.

9. Según estima Figueroa, una parte sustancial del gasto urbano en alimentos se destina a costos de transporte y comercialización; si se pudiese racionalizar y economizar en ese aspecto (centralización, eliminación de intermediarios, menores costos de transporte, etc.) sería posible mejorar los precios al productor sin necesidad de aumentar los precios al consumidor. Si los precios al productor aumentasen en un 10%, y al mismo tiempo los costos de distribución se redujesen en un 8%, los precios finales podrían permanecer constantes.

c) Tenencia de la tierra

El problema de la tierra es uno de los principales factores que afectan el empleo agropecuario, y no ha sido resuelto por la Reforma Agraria en forma definitiva. Los campesinos todavía luchan por la tierra, ocupan tierras, e incluso todavía mueren baleados en su lucha por la tierra. ¿En qué forma el problema de la tierra afecta el problema del empleo?

En la sierra peruana, la Reforma Agraria focalizó su esfuerzo en la *centralización de tierras* antes que en su distribución. Entregó las grandes haciendas extensivas a sus trabajadores permanentes, dando a las comunidades vecinas sólo una participación nominal en la gestión y los beneficios con un carácter desproporcionadamente minoritario. Los campesinos par-

celarios que están agrupados en esas comunidades siguen trabajando en las nuevas "empresas asociativas" en forma análoga a lo que hacían en el viejo régimen, aunque con algunas mejoras en cuanto a educación, salud y aspectos análogos, pero sin un cambio profundo en la forma de explotación de la tierra.

Las tierras bajo dominio campesino, por lo general, son explotadas en forma mucho más intensiva que las tierras de hacienda, especialmente en el caso de los grandes latifundios ganaderos del centro y sur de la sierra peruana. En casi todas las tomas o recuperaciones exitosas, la tierra conquistada ha sido usada en forma más intensiva que bajo el régimen de hacienda o de empresa asociativa. En particular, *algunas* tierras usadas en las empresas como pastos naturales podrían ser utilizadas (al menos rotativamente) como tierras de cultivo; es frecuente que los campesinos cultiven actualmente tierras peores que las que están siendo usadas para pastoreo permanente por las grandes unidades de producción.

Había en 1972 en la sierra peruana 2.28 millones de Has. de cultivo (de las cuales un 38% en barbecho o en descanso) y 14.3 millones de Has. de pastos naturales (de los cuales aproximadamente 4.3 millones eran propiedad de las comunidades campesinas y 10 millones eran de las haciendas). Si solamente el 10% de los pastos naturales de las haciendas pudiera ponerse en cultivo mediante su distribución a los campesinos, aun con un 38% que quedaría en descanso rotativo una vez distribuido, la superficie de la sierra efectivamente cultivada aumentaría en 740,000 hectáreas, es decir en un 52%. Algunos autores ponen en duda esta posibilidad alegando que de hecho ya existe un sobrepastoreo y una sobreexplotación de tierras de cultivo en la sierra; las comunidades están cultivando tierras de muy baja calidad, y usando pastos muy malos para su ganado; sin embargo, creemos que el régimen de tenencia de la tierra, o más exactamente la excesiva concentración, sigue siendo un factor limitante de la superficie bajo cultivo en la sierra. Es cierto que las tierras de pastos son poco cultivables, pero aquí sólo estamos suponiendo que se pueda cultivar un 10%, referido sólo a las tierras de pastos de las haciendas (que son mejores que los pastos comunales por lo general).

Otros aspectos del régimen de tenencia también han incidido sobre el problema del empleo. La expectativa de la adjudicación de tierras puede haber retenido en el campo algunos contingentes de población que de otro modo hubieran emigrado, sobre todo en la década del setenta. Sin embar-

go, sólo un 20% de la población rural ha sido afectada por la Reforma, y sólo una pequeña fracción de ese 20% podría caber en este tipo de efecto de retención. Pensamos que el efecto de la Reforma Agraria en cuanto freno de la emigración por este conducto no ha sido significativo. También puede haber incidido, en ciertas zonas, el mejoramiento efectivo de la situación campesina mediante adjudicaciones de tierras a las comunidades, pero tampoco este factor tiene una amplitud remarcable. Tal vez el principal efecto benéfico de la Reforma Agraria en cuanto al empleo ha sido la eliminación sustancial de la servidumbre y de otros aspectos arcaicos en el trabajo agropecuario, que constituían obstáculos a la movilidad de la mano de obra y que facilitaban la sobreexplotación de los trabajadores; en este aspecto la Reforma implica colateralmente un cambio en la relación de fuerzas en el medio rural que indudablemente beneficia al trabajador, aun cuando la presencia del Estado ha crecido con todas sus secuelas de control, represión, etc.

En la zona de la Ceja de Selva, las posibilidades de colonización se han ido agotando. Los primeros colonos han podido consolidarse como agricultores medianos, pero los que siguen llegando aún hoy se encuentran sólo con la perspectiva de trabajar como jornaleros eventuales en los cafetales o cocales de la región. La erosión de los suelos y su baja productividad que decrece rápidamente después del rozado, impone una agricultura itinerante que exige muchas hectáreas en rotación para cada familia; esto limita la receptividad de esta zona que fue la principal zona de expansión de la frontera agrícola en el período 1950-70: en la actualidad las nuevas hectáreas que se van abriendo por roza y quema son compensadas con las viejas hectáreas que se deben ir abandonando para esperar el cumplimiento de su prolongado descanso hasta una nueva roza y quema muchos años después. Aquí no ha habido cambios por Reforma Agraria de tenencia, salvo muy limitados, pero la inseguridad del régimen de propiedad ha sido también un obstáculo en alguna medida.

En la Selva baja, donde las posibilidades de explotación intensiva son muy pobres, recientemente se ha iniciado una política de concesiones a empresas privadas nacionales y extranjeras para diversos proyectos aceiteros o ganaderos; esta política que puede ser acertada para asegurar el abastecimiento de carnes o de aceites, plantea al mismo tiempo una amenaza para la subsistencia de las comunidades nativas de esas mismas zonas, que entre otras cosas deberán acelerar su ya viejo proceso emigratorio. Este tipo de adjudicaciones, curiosamente, han sido posibilitadas por la Ley de

Comunidades Nativas dictada durante la Segunda Fase del gobierno de la Fuerza Armada, y por eso la consideramos dentro del acápite referido al régimen de la tierra.

d) Cambios en los patrones alimentarios

La estrategia elegida, conscientemente o no, por los gobiernos del Perú para solucionar los problemas de abastecimiento alimentario agudizados por la creciente urbanización se ha basado en la difusión de un patrón de consumo que llamaremos "urbano" y cuyos componentes directos o indirectos no provienen de la producción agropecuaria nacional, lo que impone una creciente importación de alimentos o de insumos alimentarios, y desalienta la producción nacional. Hemos aludido ya al franco dumping practicado por el Estado al subsidiar la importación de alimentos en lugar de subsidiar la producción nacional. Esto ha sido acompañado por un proceso de afianzamiento de un patrón de consumo totalmente reñido con las posibilidades productivas del país, lo que fomenta el estancamiento de grandes sectores de la agricultura y sólo desarrolla aquellos productos que participan del patrón urbano de consumo.

Los principales ingredientes de este patrón alimentario son el trigo, el arroz, la leche, los aceites y grasas, la carne de pollo. El Perú así importa el 80% del trigo que consume, frecuentemente debe importar arroz, importa buena parte de la leche, importa gran parte de su consumo de oleaginosas, importa también fuertemente insumos para la industria avícola. Esta última industria ha inducido la difusión del maíz duro en la costa, en reemplazo del algodón cuyos precios estuvieron muy bajos en el mercado mundial durante varios años. En definitiva, este patrón de consumo significó un estancamiento en la producción nacional ante la competencia subsidiada de productos importados, y disminuyó además la capacidad exportadora del agro al reemplazar el algodón con el maíz destinado a la elaboración de alimentos para aves. La importación subsidiada y masiva del trigo, trigo más caro que el nacional pero que se vende más barato, ha dificultado la expansión de la producción triguera nacional o el desarrollo de otro tipo de fuentes de harina (yuca, quinua, etc.).

Sin embargo, los estudios disponibles muestran que la dieta urbana no es intrínsecamente superior a la dieta "andina" (basada en cereales nacionales, tubérculos, etc.). Resulta mucho más cara y suministra cantidades similares de calorías, proteínas y otros nutrientes. Si bien no es fácil

desarrollar la producción de cereales nativos, tubérculos y demás productos locales en la cantidad necesaria para abastecer a toda la población nacional, está comprobado que sería factible una sustancial expansión de esa producción. Trabajos como los de Marco Feroni o los de Carlos Amat (ya citados) o las investigaciones de diversos estudiosos como Eduardo Grillo y otros, dan cuenta de esta posibilidad.

Un cambio de los patrones urbanos de consumo, inducido por una adecuada política de aranceles, subsidios, precios y comercialización, crearía una demanda adicional y un flujo de ingresos hacia la agricultura nacional, dinamizando productos y regiones que de otro modo vegetarían en un paulatino abandono de tierras y en un descenso secular de la producción.

En cambio, la política de abastecimiento seguida en los últimos decenios ha promovido solamente el desarrollo de algunas zonas y productos, cuya demanda es básicamente urbana y de la agroindustria, producción suministrada básicamente por empresas asociativas modernas y tecnificadas y por un estrato de pequeños y medianos agricultores comerciales; incluye, buena parte de la costa y algunas zonas específicas de la sierra (cuencas lecheras de Cajamarca y Arequipa, valle del Mantaro, etc.). La producción destinada al autoconsumo y al mercado restringido de las propias zonas rurales cayó de un 50 a un 27% del valor bruto de producción global, entre 1950 y 1976, mientras la producción dirigida al consumo urbano directo y a la agroindustria pasaba del 27 al 65% en ese mismo lapso (véase *Acumulación de capital en la agricultura peruana* de H. Maletta y J. Foronda, ya citado, cuadros 39 y 40).

El aliento a la producción nacional en diferentes rubros en lugar del incentivo a la importación puede tener un rol muy importante en la generación de *empleo agrícola* y en la generación de *ingreso agrícola* para los pequeños productores en todo el país. Tendría además una serie de consecuencias colaterales sobre la balanza de pagos, la distribución del ingreso y otros aspectos cruciales de la economía nacional.

e) Creación directa de empleo rural

Esta línea de acción puede operar en diversos frentes. Mencionaremos los principales:

- Apertura de tierras para colonización.
- Industrias pequeñas de derivados agropecuarios (conservas, hilan-

derías-tejedurías, elaboración de alimentos deshidratados, etc.).

- Industrias productoras de insumos agropecuarios (pequeñas plantas de elaboración de abonos orgánicos y de herramientas agrícolas, por ejemplo).
- Industrias artesanales (sobre todo de tipo artístico, debido a su rentabilidad por hora-hombre, pero también de tipo utilitario).
- Obras de infraestructura productiva (canales, acequias, cercas, andenes, etc.).
- Obras de infraestructura de transporte (carreteras).
- Construcción de viviendas y otros locales (escuelas, etc.).
- Industrias ligadas a actividades extractivas (forestación, producción de madera y leña, fabricación de envases de madera y otros productos simples de madera, pequeñas actividades minera y de beneficio de minerales, etc.).

Este tipo de iniciativas tiene indudables efectos benéficos para la población rural. No sólo da empleo, sino que suele atender importantes problemas que afectan a las comunidades rurales, permiten elevar el nivel de producción o el tenor de vida, y dan también la posibilidad de suplantar con producción autónoma los productos que llegan a la ciudad.

Sin embargo, es menester señalar dos aspectos importantes. En primer lugar, estas iniciativas cuestan dinero. No se bastan en la mera movilización de recursos ociosos, sino que requieren una inversión frecuentemente elevada (al menos, fuera de las posibilidades de cada comunidad). No son tan costosas como una planta industrial moderna, pero tampoco son gratuitas.

En segundo lugar, el esfuerzo por "crear empleo" no tiene sentido en sí mismo. No constituye ningún objetivo válido el crear porque sí la necesidad de trabajar más, salvo que hubiese un sustancial excedente de fuerza de trabajo "ociosa", lo cual como hemos visto no es verdad. Si se busca dar empleo es con la finalidad de dar *ingreso,* pues la producción puede ser aumentada a menor costo mediante la importación de productos provenientes de la tecnología moderna. Y ocurre que la tradición de faenas comunales que subsiste en la sierra lleva a que muchos proyectos de "crear empleo" sean en realidad proyectos que se fundan en la hipótesis del trabajo gratuito o casi gratuito de la población rural. *Crear empleo* significa pagar salarios, los cuales —si se desea elevar el nivel promedio de ingresos— deben ser superiores al salario corriente de la zona. De otro modo no se consegui-

rá movilizar más que una fracción muy pequeña de la fuerza de trabajo, ya que la mayor parte del tiempo la gente está trabajando para sobrevivir.

Estas dos observaciones implican que la creación de empleo en el medio rural no puede hacerse sin una inversión de capital. Si no existe la "oferta ilimitada de trabajo" soñada en algunos esquemas de desarrollo, el empleo sólo puede ser aumentado mediante un incremento de su remuneración, excepto el moderado porcentaje de desempleo permanente o transitorio que de todas maneras existe en el medio rural. Si los empleos ofrecidos no gozan de una remuneración apropiada, no habrá una oferta de fuerza de trabajo suficiente para llenarlos. Estas reflexiones mueven a pensar en las implicancias macroeconómicas de un programa de creación masiva de empleos, y en especial sus efectos inflacionarios. Esto tiene particular importancia porque muchas veces se trata de empleos para actividades no productivas (construcción de viviendas, por ejemplo) o para obras productivas cuyo retorno sólo se da en el mediano plazo (irrigaciones, carreteras, etc.) y que por ende necesitan financiación exógena durante un tiempo prolongado.

Para ilustrar este razonamiento tomaremos un ejemplo hipotético. Supongamos que para crear (directa o indirectamente) un empleo de un año de duración con remuneración equivalente a un salario mínimo, haga falta un capital de trabajo de 1,000 dólares/año para el pago de salarios, insumos y gastos generales, y al inicio del proyecto otros 1,000 dólares como inversión fija que se amortiza en el largo plazo (o sea, instalaciones, herramientas, etc., de duración prolongada). Estas cifras son bastante moderadas: los coeficientes inversión/empleo marginal en el Perú se sitúan en un rango netamente superior al indicado; en el Plan de Desarrollo 1971-75 se usan alrededor de 6,500 dólares por cada nuevo puesto en la industria, y unos 4,500 para la agricultura, considerando sólo la inversión fija y no el capital de trabajo. Asumiremos también que el proyecto se plasma en obras cuyo período de maduración medio es de tres años: algunas son obras no productivas (el período de maduración es infinito), otras retornan en un mediano plazo, otras en un plazo breve; un promedio de tres años no parece descabellado. Asumiremos, por último un programa quinquenal para crear medio millón de empleos a razón de cien mil por año (directos e indirectos). Las inversiones necesarias se muestran en el cuadro No. 10.

CUADRO No. 10

INVERSION NECESARIA (en millones de dólares) PARA CREAR 1000, 000 PUESTOS POR AÑO EN ACTIVIDADES INTENSIVAS EN MANO DE OBRA
(costos hipotéticos)

Año	Capital de Trabajo	Capital Fijo	Capital Total	Inversión Acumulada	Puestos Acumul.
1	100	100	200	200	100,000
2	200	100	300	500	200,000
3	300	100	400	900	300,000
4	300	100	400	1,300	400,000
5	300	100	400	1,700	500,000

Cien mil empleos por año no son tampoco una meta exagerada en las actuales circunstancias. El crecimiento de toda la PEA ronda los 150,000 por año (un tercio de los cuales en las zonas rurales, que inmediatamente emigra a la ciudad); el desempleo abierto urbano se puede estimar alrededor de un 8% para el nivel nacional, alrededor de 300,000 parados; a éstos se debe añadir una cifra similar de empleos equivalentes para el subempleo visible urbano (trabajadores a tiempo parcial que quieren trabajar más horas) y el desempleo oculto (personas que no buscan trabajo porque saben que no encontrarán, pero que eventualmente aceptarían trabajar). El programa a que hacemos referencia, de creación de empleo en las zonas rurales, no puede contentarse con atender a los 5,000 trabajadores que aparecen anualmente en la población rural y que emigran a las ciudades; también debe tratar de absorber el desempleo y subempleo acumulado en las propias zonas rurales y —en lo posible— tratar de atraer hacia el campo una parte del desempleo y subempleo urbano. Tampoco el programa, sin embargo, debe tener como meta la creación de todos los empleos necesarios, pues la economía en su dinamismo normal va creando un cierto volumen de empleo anualmente. La meta de cien mil puestos parece, pues razonable aunque a primera vista resulte relativamente ambiciosa.

La inversión que emerge para este programa quinquenal es evidentemente masiva. No ha de olvidarse que se trata de una inversión *adicional*, pues no pueden suspenderse para llevarla a cabo las otras líneas de inversión pública o privada que están en marcha (programas industriales, inversiones mineras, irrigaciones, etc.). Se requerirían de 200 a 400 millones de dólares anuales, un total de 1,700 millones en un quinquenio.

La movilización de este capital difícilmente pueda provenir de la financiación externa; sólo fuentes como el Banco Mundial o la AIDA podrían concurrir a este efecto y difícilmente se podrían plantear programas de esa envergadura. En el orden interno, un financiamiento genuino debería darse mediante un incremento de la carga tributaria real sobre el sector capitalista y rentista, combinado con incentivos para la creación de puestos de trabajo en la empresa privada; pero la magnitud de las cifras involucradas plantea fuertes dificultades políticas para imponer al sector propietario semejante carga tributaria *adicional*. La tercera alternativa es la emisión monetaria sin respaldo, es decir la opción inflacionaria. En las condiciones políticas que pueden esperarse en el Perú en los próximos años, el aparato de Estado difícilmente quiera enfrentarse masivamente al sector de la em-

presa privada, y por ende es probable que recurra al más fácil de los expedientes, es decir a la emisión sin respaldo. Un programa *masivo* de creación de empleos implicaría, por ende, un peligroso dilema: o se enfrente el gobierno a la clase que goza de riqueza patrimonial mobiliaria e inmobiliaria, para extraer de allí los recursos necesarios para financiar el programa, o bien hace pagar el costo a toda la población (y particularmente a los trabajadores) a través de la inflación, poniendo en juego el futuro de su propio programa pues varios años después la inevitable crisis obligaría a una recesión, es decir al cierre de puestos de trabajo que anularían el esfuerzo realizado.

No queremos con esto desalentar los intentos de montar un programa de este tipo; sólo queremos señalar las opciones políticas implícitas, y los peligros que ellas envuelven.

Al mismo tiempo, volvemos a remarcar que la creación directa de empleos (con sus repercusiones indirectas) es sólo una de las formas de atacar el problema. En buena parte, lo que se suele llamar "desempleo rural" es un problema de bajos ingresos y baja productividad, que depende de los bajos precios relativos y del atraso tecnológico, y que por ende reconoce otro tipo de soluciones a los que ya hemos hecho alusión.

EMPLEO Y MINIFUNDIO EN LA COSTA NORTE DEL PERU

Guillermo Hakim V.

INTRODUCCION

Presentemos algunas ideas acerca del problema del empleo y el sector agrícola en la región Piura-Tumbes. No se trata de un análisis exhaustivo, sino simplemente se busca llamar la atención sobre un sector económico donde el problema del empleo es crucial.

Nos limitaremos a señalar muy rápidamente algunas características del agro en la región, centrando el problema del empleo en el minifundio y el impacto que sobre él ejerce el monopolio estatal en la comercialización del algodón.

Está demás señalar, que aquí no avanzamos en la formulación precisa de una política y una estrategia que permitan vislumbrar una posible solución a este problema.

1. LA AGRICULTURA EN LA REGION PIURA-TUMBES

a) Aspectos Generales

En la región Piura-Tumbes, la agricultura constituye la segunda actividad económica en importancia de acuerdo a su contribución al PBI regional, a pesar de que desde 1957 experimenta una ostensible tendencia hacia abajo.

En el período 1966-1977 la agricultura, caza y silvicultura presentan una participación promedio en el PBI regional de 20.28% (cuadro No. 1), y una tasa de crecimiento 1977/1966 negativa de −0.71% (a precios 1973), mientras que el PBI regional creció en 1.53% (cuadro No. 2).

Las proyecciones de la PEA regional para 1979 arrojan un total de 290,188 personas con un grado de desempleo abierto de 10.6% (Censo Poblacional 1972); la PEA agrícola regional proyectada a 1980 arroja un

total de 136,847 personas (cuadro No. 3), lo cual representa aproximadamente el 47.16% de la PEA total en la región.

La región posee el 7.6% de las tierras aptas para la agricultura a nivel nacional y el 30% de las tierras con riego permanente del país (cuadro No. 4). Las 158,807 hectáreas que actualmente se encuentran bajo riego podrían incrementarse hasta 219,317 hectáreas, logrando así un incremento de 38% (60,510 Has.), siempre y cuando sea posible contar con los recursos hídricos necesarios.

b) Tenencia de la tierra y empleo

Producto de la Reforma Agraria, el 40% de la superficie cultivable de la región pertenece a 236 empresas campesinas (cooperativas y grupos campesinos) que dan empleo a 26,985 personas (19.72% de la PEA agrícola regional) (cuadro No. 5), y el 60% restante pertenece a 50,472 unidades agrícolas individuales (cuadro No. 6). La mayor parte de estas unidades individuales se encuentran en los valles de Bajo y Medio Piura y en la zona de Huancabamba, siendo en su gran mayoría, productores minifundistas.

De esta manera, tenemos que el 80.28% de la PEA agrícola estimada (unas 109,800 personas) trabajan en una pequeña extensión de tierra, o simplemente se encuentran en la categoría de "campesinos sin tierra".

Por otro lado, es necesario considerar que debido principalmente a problemas de disponibilidad de agua y de ensalitramiento de las tierras, sólo se aprovecha una parte del área cultivable. En el cuadro No. 7 observamos la evolución del área cosechada en el período 1968-1978, el cual nos muestra una sub-utilización de la superficie, sobre todo durante 1978 (cuadro No. 8). En ese año, las empresas campesinas asociativas cosecharon 57,494 hectáreas (65.5% de la superficie de las empresas asociativas), mientras que los productores individuales sólo aprovecharon 62,286 hectáreas (47.3% de su superficie total).

2. EMPLEO Y MINIFUNDIO

De esta manera el problema del empleo en el sector agrícola de la región está referido a la gran masa de pequeños productores y trabajadores agrícolas sin tierras.

Los pequeños productores, especialmente los minifundistas, no dis-

ponen de un ingreso suficiente porque:

- La pequeña dotación de tierra no produce un volumen suficiente de producción, y tampoco absorbe la totalidad del tiempo disponible para trabajar. Esto incrementa la necesidad de disponer de otros empleos adicionales de la fuerza de trabajo.
- El sistema de precios, crédito, comercialización y tributación incide negativamente sobre ellos.

Estos dos hechos principales determinan que de este sector aparezca una enorme demanda por empleos configurando uno de los problemas sociales más agudos en la región, ya que el aparato productivo es incapaz de garantizarles un empleo adecuado.

Las ideas que a continuación presentamos estarán referidas al problema del empleo y el minifundio, tomando como referencia la problemática de los productores de algodón en el valle del Bajo Piura.

En el valle del Bajo Piura, el 30% de la superficie cultivable está en manos de minifundistas (DEPECHP 1978); esto arroja un área entre 10 y 11 mil hectáreas.

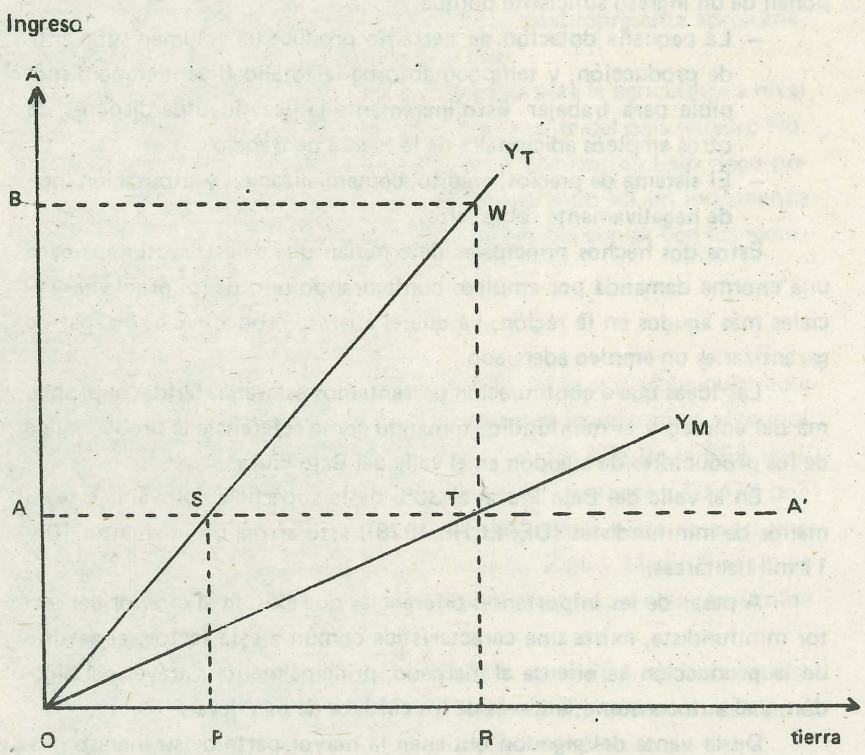
A pesar de las importantes diferencias que existen al *interior* del sector minifundista, existe una característica común a este sector: el destino de la producción se orienta al mercado, principalmente a través del algodón, y al autoconsumo, a través de los cultivos de pan-llevar.

De la venta del algodón obtienen la mayor parte de su ingreso monetario y sus crecientes necesidades de circulante les llevan a inclinarse por ese cultivo.

Sin embargo, la comercialización del algodón está en manos del Estado, a través de ENCI, quien a su vez vende el algodón en el mercado externo "a nombre de los productores". ENCI paga a los productores, alrededor del 60% del precio que cobra a los compradores extranjeros (ver anexo).[1]

Los gastos de comercialización (17.3%) y los impuestos (22.7%) van a disminuir el ingreso potencial del agricultor, trayendo graves efectos sobre el empleo. Veámoslo gráficamente.

1. BRUNO REVESZ ha realizado un detallado estudio sobre los aspectos de la comercialización del algodón. Actualmente este trabajo se encuentra en prensa, próximo a publicarse CIPCA 1980.



En el gráfico No. 1 establecemos una relación tierra-ingreso positiva: a mayor extensión de tierra mayor ingreso (asumiendo calidades homogéneas). Suponemos inicialmente que el sistema de precios relativos y las productividades permanecen constantes.

La recta OY_T de pendientes positiva, $WR/OR > 0$, nos señala que a mayor extensión de tierra el productor obtiene un mayor volumen de producción y por tanto un mayor ingreso.

La recta AA' nos señala el nivel de ingreso de subsistencia necesario para mantener al productor y una familia promedio.

La intersección de las rectas OY_T y AA', en el punto S nos indican un determinado tamaño de tierra necesaria para generar en la chacra un in-

greso equivalente al de subsistencia. Este tamaño está indicado por el punto P. Cualquier extensión de tierra a la derecha (mayor que) del punto P, indica un nivel de Y_T por encima del nivel de subsistencia. Por el contrario, cualquier extensión de tierra a la izquierda de P, indica un nivel de Y_T por debajo del nivel de subsistencia.

Para todos los productores a la izquierda de P, será necesario buscar fuentes de ingreso suplementarios para conseguir el nivel de subsistencia. La diferencia entre OY_T y AA' en el trabajo OP indica la fuerza de trabajo que están dispuestos a entregar los minifundistas a cambio de un ingreso que les permita llegar a cubrir el nivel de subsistencia.

Esto ocurriría en el supuesto que el productor recibiera el íntegro de valor del algodón. Sin embargo, como hemos señalado el productor no dispone del total de su producto; aproximadamente un 40% de su ingreso monetario es deducido por comercialización (17.3%) y por tributación (22.7%).

Esto significa que tenemos que trazar una recta OY_M de pendiente TR/OR que refleje el ingreso disponible del productor.

La diferencia entre ambas pendientes, es decir WR/OR-TR/OR = WT/OR, equivale a la tasa de transferencia de producto que va desde el minifundio a otros sectores de la economía.

Dado que hemos supuesto pendientes constantes para ambas curvas, (OY_T y OY_M), notamos que la tasa de transferencia de producto es independiente del tamaño de la tierra; es decir la diferencia entre OY_T y OY_M será siempre la misma en términos relativos. Lo que varía es el volumen de transferencia de acuerdo al volumen de producción.

Con un tamaño de tierra como P, no será posible aumentar el nivel de subsistencia, pues lo que ahora queda disponible al productor es la proyección de P sobre OY_M y no sobre OY_T.

De este modo, se requiere de una mayor extensión de tierra como el nivel R para poder disponer de un ingreso equivalente al de subsistencia. La diferencia entre el ingreso total y el disponible (en una tierra de tamaño R) es decir, WR - RT = WT, es la parte del ingreso total que fluye fuera del minifundio hacia el Estado.

Esto trae una consecuencia importante sobre el empleo. Será, ahora, la intersección OY_M y AA' en el punto T lo que determina el tamaño de tierra (R) necesario para lograr el nivel de subsistencia. Esto significa aumentar la cantidad de productores que no pueden alcanzar el nivel de sub-

sistencia; siendo ahora la diferencia entre AA' y $OY_{M'}$ en el tramo OR, lo que determinará la fuerza de trabajo que están dispuestos a entregar en otras actividades los productores, a cambio de un ingreso que les permita alcanzar el nivel de subsistencia.

De esta manera, el minifundista se ve obligado a recurrir a otras fuentes de ingreso debido a que no dispone del total de su producto. En otras palabras, el problema del insuficiente ingreso obtenido en la chacra —lo cual determina la búsqueda de otras fuentes de ingreso— no es tan sólo un problema de extensión de tierra, sino que también está referido a la transferencia de producto desde el minifundio a otros sectores de la economía, vía el control estatal de la comercialización del algodón.[2]

Con la actual dotación de tierras, una disminución parcial del impuesto a los productores, o su eliminación total, mejoraría los ingresos de los productores de algodón. En términos del gráfico No. 1, la recta OY_M se aproximaría a OY_T, de tal modo, que la tasa de transferencia de producto disminuiría. A su vez, la intersección entre la recta de ingreso y el nivel de subsistencia se movería del punto T hacia el punto S (la recta OY_M se aproximaría a OY_T reduciendo la diferencia entre ingreso producido e ingreso disponible).

Esto significa que el tamaño de tierra necesario para alcanzar el nivel de subsistencia se reduciría de R hacia P hectáreas, disminuyendo de esta manera la diferencia entre ingreso disponible y el nivel de subsistencia para cada tamaño de tierra. De este modo, la oferta de mano de obra a cambio de un ingreso complementario para alcanzar el nivel de subsistencia también disminuiría.

La Zona Agraria I (Piura-Tumbes) del Ministerio de Agricultura ha considerado que el tamaño promedio para conseguir una explotación ade-

2. En 1979 la producción de algodón en el departamento de Piura llegó a 513,581 qq. de fibra (Zona Agraria I), destinándose aproximadamente el 70% a la exportación (360,000 qq.) y el 30% al mercado interno (150,000 qq.). El monto de impuestos a la exportación de algodón asciende a 6,787 soles por quintal de fibra (22.5% del precio FOB). De esta manera obtenemos el monto total de impuestos (aproximado) obtenido por el Estado: 360,000 qq. x 6,787 S/./qq. = 2,443'320,000 soles. Es difícil hacer una estimación de la producción minifundista de algodón sin embargo, sabiendo que la superficie cultivada por los minifundistas abarca el 35% de la superficie destinada al algodón y asumiendo una productividad ligeramente inferior al promedio, podemos señalar que la producción minifundista de algodón alcanza una proporción entre 25 y 30% de la producción total. Así, el Estado habría obtenido impuestos de este sector en un monto que oscila entre 427'581,000 y 513'097,200 soles.

cuada de la tierra es de 3.5 Has./hombre.[3]

En términos de nuestro gráfico, las 3.5 Has. podrían estar ubicadas a la derecha y cerca del punto R.

Para la zona del Canal de Comas, en el valle del Bajo Pjura, existen inscritas en la Junta de Regantes, 1,805 parcelas de pequeños propietarios individuales, todas menores que 4 hectáreas. De acuerdo al cuadro No. 9, solamente 1 parcela (0.6%) es mayor que 3.5 Has.; el 50.25% estaba por debajo de 0.25 Has.; y el 92.30% de las parcelas era menor o igual que 1 hectárea. Según CENCIRA,[4] el coeficiente número de parcelas entre número de propietarios, promedio del valle, equivale a 1.1926. Esto quiere decir que en el Canal de Comas, la existencia de 1,805 parcelas corresponderían aproximadamente a 1,514 pequeños propietarios. De esta manera, el tamaño promedio de las parcelas en el Canal de Comas es de 0.49 Has. (cuadro No. 10), mientras que la extensión promedio para cada propietario sería de 0.58 Has.

En general, los minifundistas se encuentran concentrados en los rangos de tenencia inferior, y esto plantea un límite importante a los alcances de cualquier política de incremento del ingreso de estos sectores, sea a través de exenciones tributarias, mejoramiento relativo de precios, políticas crediticias y de asistencia técnica adecuada, etc.

En el caso que estamos analizando (la incidencia de los impuestos a la comercialización del algodón en los ingresos del sector minifundista), la reducción parcial o total del impuesto incrementaría los ingresos del sector, pero probablemente en la mayoría de los casos tampoco alcanzaría para cubrir el nivel de subsistencia. Observamos en el gráfico No. 1 que la extensión de tierra necesaria para alcanzar el nivel de subsistencia se movería de R hacia P hectáreas; pero dada la alta concentración de Productores en los rangos inferiores del sector minifundista, la mayor parte de los productores estarían a la izquierda del punto P, y seguirían obteniendo un ingreso por debajo del nivel de subsistencia.

3. Ver Rubin de Celis, Emma: "Qué piensa el campesino de la Reforma Agraria", p. 35. CIPCA, 1978.
Consideramos que 3.5 Has. es un tamaño adecuado suponiendo un determinado sistema de precios relativos, tributario y comercialización. Un cambio en cualquiera de estos elementos podría significar una variación en el tamaño de tierra considerada como adecuado para una buena explotación.

4. CENCIRA: "Encuesta, convenio 1976".

Finalmente, hacemos una enumeración de las principales fuentes de ingreso complementarias:

— La producción de autoconsumo (pan-llevar, animales, chicha, etc.) les permite reducir en alguna medida la necesidad de contar con circulante para conseguir alimentos.

— Producción de chicha y otros productos caseros para la venta, así como venta de animales y actividades comerciales a pequeña escala.

— Venta de fuerza de trabajo de uno o varios miembros de la familia, a cambio de un salario en el mercado de trabajo eventual. Este tipo de trabajos generalmente se encuentra en las cooperativas del valle y en otras zonas del departamento. Existen flujos migratorios temporales interdepartamentales con contrato hecho en Piura.

— Algunos minifundistas trabajan con préstamo del Banco Agrario, el cual otorga un parte del préstamo en insumo y otra parte en efectivo. De esta manera el minifundista asegura la disponibilidad de insumos y circulante mientras lleva adelante la campaña agrícola. Luego de la venta de la cosecha debe estar en condiciones de pagar el préstamo más los intereses, para poder iniciar la siguiente campaña con un nuevo crédito.

— Los minifundistas más pobres, conjuntamente con trabajadores agrícolas sin tierra han impulsado la creación de las llamadas Unidades Comunales de Producción (UCP). Estas unidades constituyen agrupaciones de trabajadores a los cuales se les asigna extensiones de tierra en las zonas marginales del valle, en zonas fundamentalmente desérticas, sin infraestructura de riego y drenaje, y con problemas de nivelación en los terrenos. Actualmente las UCP que están ganando tierras al desierto ocupan un área bruta aproximadamente de 2,700 Has.

CONCLUSION

En el sector agrario de la Región Piura-Tumbes el problema del empleo es fundamentalmente un problema de la gran masa de productores minifundistas y de la fuerza de trabajo agrícola sin tierras, ocupada estacionalmente.

En el caso de los minifundistas del Bajo Piura, la pequeña parcela resulta inadecuada para otorgarle un ingreso satisfactorio, tanto por su tamaño, como por el sistema económico adverso, que disminuye la posibilidad de disponer, para el propio sector minifundista, de un mayor ingreso.

Una política tributaria orientada a beneficiar a este amplio sector, en particular la exoneración del D.L. 22166 del 9 de mayo de 1978,[5] incidiría en una mejora en el nivel de ingresos, pero de todos modos resultaría insuficiente, dada la alta concentración de productores en los rangos de tenencia inferiores.

5. Para la campaña algodonera del presente año, la derogación de este D.L., que afecta al 17.5% del valor FOB del algodón exportado, representaría para un minifundista que trabaja una hectárea, un ingreso adicional de 46,305 soles (suponiendo un precio FOB de 126 dólares por quintal de fibra, una tasa de cambio de 300 soles x dólar, una proporción de ventas externas de 70% y una producción de 10 qq. de algodón limpio).
Por otro lado, habría que hacer una revisión de los precios que pagan los industriales nacionales por la fibra y pepa, precios que en la actualidad se encuentran por debajo del precio de mercado (ver la R.M. No. 00377-80-AA-ENCI del 9 de abril de 1980).

ANEXO
PRECIOS DEL ALGODON PERUANO PARA LA CAMPAÑA 1978-1979

I. VALOR DE VENTA EN EL MERCADO

a) Si un quintal de fibra de algodón está a 130 dólares como un dólar es igual S/. 230; eso hace
130 x 230 igual — 29,900

b) Pero por cada quintal de algodón desmotado salen 2.10 quintales de pepa
El precio por quintal de pepa es de S/. 1,225
Los 2.10 quintales de pepa hacen 1,225 x 2.10 = — 2,572

Por algodón limpio	29,900	
Por la pepa	2,572	
Total	32,572	32,472

II. LOS DESCUENTOS QUE TIENE

a) Los gastos de Comercialización son el 17.3% de los S/. 29,900 del valor de la fibra — 5,173

	32,472	
menos	5,173	
	27,299	27,299

b) *Si no se logra la exoneración del D.L. 22166 que por sí sólo es de 17.5% de impuestos,* lo que tendrá que pagar por todo es el 22.5%
El 22.5% de 29,900 es . . . . . — 6,787
27,299 — Lo que queda después de quitar todos los
6,787 descuentos . . . . . .
S/.20,512 — 20,512

III. PRECIO-BASE

ENCI (Empresa Nacional de Comercialización de Insumos) que también comercializa, ahora, el algodón para no arriesgarse ante las variaciones de precios u otros imprevistos pone un precio base oficial de S/. 17,500 soles para el Pima y 18,500 soles para el Supima.

VI
CAPACITACION Y OCUPACION

NOTAS SOBRE LA PROBLEMATICA DE LA EDUCACION Y EL EMPLEO EN EL PERU

Hernán Fernández

INTRODUCCION

El rápido crecimiento del sistema educativo, la notable migración campo-ciudad y los efectos en el empleo producto de la crisis económica que vive el país han generado un cuadro dramático y complejo.

Las generaciones nuevas que se incorporan al mercado de trabajo, pugnan (particularmente en las ciudades) en condiciones mucho más difíciles que los precedentes. Debido a la sobreoferta de mano de obra educada, los requerimientos educativos son artificialmente altos, lo que lleva a los jóvenes a la búsqueda de la certificación dada en las múltiples formas de la calificación profesional extraordinaria, para mejorar sus niveles de competitividad. Se está produciendo entonces la desvalorización de la educación.

Son evidentes la falta de estudios sobre la relación educación-empleo. El notable mejoramiento de las estadísticas del Ministerio de Trabajo constituyen un gran aporte para estudiar el problema y ciframos nuestras expectativas para conocer nuestra realidad en la gran encuesta nacional que significará el Censo de 1981.

Pero esta falta de estudios no debe hacernos perder de vista que es más importante aún la existencia de una auténtica voluntad de cambio en favor de las mayorías nacionales, que procure una reorientación de la producción y el consumo, una redistribución de los ingresos, un reordenamiento de la división social del trabajo y fundamentalmente un régimen

democrático que transfiera a las grandes mayorías la capacidad de conocer y decidir sobre los aspectos sustantivos de la vida nacional.

Dadas las características del tema tratado en esta ponencia, nos hemos limitado en buena parte, a organizar nuestras ideas e información a nuestro alcance con el fin de plantear interrogantes sobre los puntos críticos, más que a responderlas. No obstante se sugieren algunas conclusiones. Esperamos con ello contribuir a la discusión de un tema que lamentablemente su atención y estudio está muy por debajo de su gravedad e importancia.

I. ALGUNOS ASPECTOS POBLACIONALES

En el país la población económicamente activa crece algo más lento que la población total, de allí que las tasas de actividad están disminuyendo.

Así, mientras que en el período 1940-1961 (cuadro No. 1) de población se incrementó en 59.6%, la PEA lo hizo sólo en 44.6%. En este período la población total creció 1.27 veces más rápido que la PEA, esta tendencia ha continuado en el período 1961-1972 aunque con mayor énfasis pues la población total creció 1.46 veces más rápido que la PEA.

A consecuencia de ello las tasas de actividad decrecen (cuadro No. 2), sin embargo, la disminución es mayor en los grupos de menos edad, ello sugiere que puede ser por el crecimiento de la matrícula escolar que retiene más tiempo en las aulas a los jóvenes. En efecto la comisión de proyecciones de la PEA[*1] encuentra que la población masculina registra coeficientes de correlación significativos y negativos entre la asistencia escolar por grupos de edad tanto en el año 1961 como 1972, como con la población urbano y rural. Estos coeficientes varían desde —.3468 para la población de 15 a 29 rural, año 1972, a —.9533 para la población de 15 a 19 años de edad, nivel del año 1961. Lo que indica que a mayor participación en la PEA menor la asistencia a la escuela. Empero no se constató lo mismo para la población femenina, en todos los casos ésta registra coeficientes de correlación menores y positivos para las mismas comparaciones, po-

(*1) **Proyecciones de Población Económicamente Activa, Período 1972-1982,** Ministerio de Trabajo, INE.

dría ser por el hecho que un importante porcentaje de mujeres no estaba en la PEA ni estaba estudiando, solamente se ocupaba de los asuntos del hogar, de forma que su mejora en la asistencia escolar no ha redundado en la disminución de su participación en la PEA.

Otro fenómeno poblacional importante vinculado al empleo es el impacto de la migración, al parecer los migrantes experimentan menores tasas de participación al desplazarse a la ciudad. Esta hipótesis se perfila de la información contenida en el cuadro No. 3, asumiendo previamente que las tasas de actividad de los migrantes eran en sus lugares de emigración equivalente a la tasa de actividad de la población rural. En efecto las tasas de actividad de la población migrante es menor que las de la población rural, y es en mayor medida en los grupos más jóvenes de 14 a 29 años de edad. Así por ejemplo las tasas de actividad de la población de 14 a 19 años es de 54.5% para la población rural, de 41.5% para los recién inmigrantes a Lima, de 27.6% para los inmigrantes a Lima entre 5 y 9 años de residencia, y por último de 20.9% para los limeños e inmigrantes de más de 10 años de residencia en la capital.

De comprobarse esta hipótesis estaría significando que por el crecimiento poblacional, producto de la migración, las áreas urbanas incrementan su tasa de actividad, pero que al nivel nacional las tasas de actividad disminuirían. La información presentada por nosotros apenas que permite perfilarla, su mayor análisis disponiendo particularmente de los archivos magnéticos de los censos y las encuestas de hogares es una tarea por hacer.

Un elemento más en la atención como los fenómenos poblacionales se vinculan con el empleo lo constituye la comparación de cómo se está incorporando actualmente a los jóvenes en la PEA y su contraste con el período anterior a la inflación, veremos más adelante este hecho por su vinculación al fenómeno educativo.

II. EL CRECIMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

En los últimos tiempos el sistema educativo ha registrado un constante crecimiento, al punto que con más propiedad que "explosión demográfica", se puede hablar de "explosión educativa" (o de "explosión de la escolaridad" si se es más preciso), pues el crecimiento del sistema educativo es significativamente mayor que el aumento de la población. Hecho notable en un país como el nuestro de alto crecimiento demográfico.

Las escuelas se han multiplicado en todo lugar, desde los barrios de reciente creación de las ciudades mayores, hasta en los pequeños pueblos. El esfuerzo por llevar a niños y jóvenes a la escuela ha sido quizá la única tarea que ha concitado los esfuerzos conjuntos de las familias, las comunidades y el Estado en todo el ámbito nacional.

Producto de este crecimiento y tal como puede apreciarse en el cuadro No. 4, el sistema ha aumentado su cobertura en el período comprendido entre 1940 y 1972. Así en 1940 atendía a menos de la tercera parte de la población en edad escolar mientras que en 1972 extendió sus servicios a más de las tres cuartas partes de este sector poblacional. Las mejoras son aún más significativas en la población femenina y en el grupo de 15 a 19 años de edad, de forma que las mujeres de este grupo han casi cuadruplicado su participación en el sistema educativo.

Analizando la información censal respecto a la cobertura del sistema educativo según grado de urbanización, si los niños y jóvenes residen o no con sus padres, según su lengua materna, según categoría ocupacional y nivel educativo de los jefes de familia (cuadro No. 5), encontramos que todas las agrupaciones, aún los analfabetos daban a sus hijos un mínimo de 7 años de escolaridad.

De forma pues que ya no se puede hablar de mayorías absolutamente marginadas del sistema educativo. El mismo analfabetismo muestra una clara tendencia decreciente, así según el Censo de 1876 el 81.1% de la población mayor de 6 años era analfabeta, en 1940 este porcentaje bajó el 59.7% y ya en 1972 se reduce al 25.2%.*2

Pero el desarrollo del sistema educativo es desigual, aunque las estadísticas no permiten hablar de la calidad de la educación recibida, son evidentes las enormes distancias que separan a los niños y jóvenes según su origen social.[1] Nuestro sistema social puede permitir la disminución en la discriminación al acceso a los servicios educativos, lo que gráficamente podemos aludir como una disminución de la discriminación vertical en el escalamiento de la pirámide educativa pero no puede consentir la eliminación de la discriminación horizontal, de allí que en un mismo peldaño de la pirámide los educandos se encuentran separados en establecimientos escolares marcadamente distintos según su origen social.

(*2) Ver **Estado de la Instrucción en el Perú según el Censo Nacional de 1940**, Ministerio de Hacienda y Comercio, Lima, 1942 y **Características educativas y económicas de la población**, ONEC, Lima 1975.

Es notable que el sistema educativo está creciendo más en sus niveles más altos, característica que se mantiene en cualquier forma en que se periodifique el lapso comprendido entre 1960 y 1978, sea de 1960 a 1968 (período de gobiernos predominantemente civiles), de 1960 a 1978 de 1968 a 1978 —once años de gobierno militar), y de 1975 a 1978 (período de manifestación de la espiral inflacionaria). El crecimiento de los primeros grados (cuadro No. 6) es varias veces menor que el de los últimos y de la universidad, diferencia que se acrecienta en cuanto el período es más reciente. Entre 1960 y 1978 la universidad pasó de 31.0 mil efectivos a 212.9 mil habiéndose multiplicado por 6.87, el primer grado en cambio, incrementó su matrícula de 462.6 mil a 708.7 mil y sólo ha crecido en 1.53 veces. En virtud de este desigual crecimiento los primeros grados ocupan una menor proporción de la matrícula total. La clásica pirámide educativa se va transformando en trapecio y la matrícula crece más por retención de estudiantes que por incorporación de más niños.

En todos los casos el sistema crece más que el crecimiento demográfico (que es de alrededor de 2.8% anual). Pero se viene experimentando una desaceleración en su crecimiento de manera que entre 1960-1968 el sistema creció a una tasa anual de 7.8% pero entre 1968-1978 a sólo 4.8%. Un hecho significativo es que en los dos primeros grados en el período que empieza en 1968 la tasa de crecimiento es menor al crecimiento demográfico, lo que implica que el sistema educativo está iniciando su atención a una menor cantidad de niños que por el crecimiento demográfico debería atender. Si ambas tasas fueran iguales la cobertura del sistema permanecería constante, pero dado que es mayor el crecimiento demográfico, podemos señalar que hay un deterioro en la cobertura del sistema respecto a los niños cuyas edades corresponden a los primeros grados.

El análisis más detallado de las implicaciones del desarrollo del sistema educativo en la sociedad peruana escapa a los alcances de este trabajo, incidiremos más bien su vinculación con la problemática del empleo; antes de pasar a este punto veremos algunas características del desarrollo ocupacional reciente.

III. LA CAPACITACION PARA EL TRABAJO

Un lugar central y obligado para aproximarnos a la capacitación para el trabajo lo ocupa el rol de la Reforma de la Educación.

Al influjo de los cambios en otros sectores sociales el régimen emprendió transformaciones tendientes a modificar sustantivamente el sistema educativo. El informe general de la Reforma de la Educación (1970) y la Ley General de Educación (1972) son los documentos básicos que delinean estos cambios.

Inspirada en la crítica al sistema educativo anterior por su intelectualismo, memorismo, tendencia academizante y desconexión con la realidad, entre otros cargos, la reforma postula como objetivos fundamentales tres grandes fines:

- Educación para el trabajo y desarrollo.
- Educación para la transformación integral de la sociedad.
- Educación para la autoafirmación y la independencia de la nación peruana.

En la consecución de estos fines la Reforma emprende la transformación de la primaria y secundaria del sistema anterior (11 años de estudio en total), en la Educación Básica Regular (9 grados que podrían equivalerse a 9 años de estudio) apertura una franja intermedia constituida por el Primer Ciclo de Educación Superior (en el que la ESEP es su forma escolarizada), y continúa con la Universidad. Paralelamente se establece la Educación Básica Laboral de una conversión de la primaria y secundaria vespertina y nocturna, y los Centros de Calificación Profesional Extraordinaria.

Exceptuando la Universidad cuya organicidad prácticamente no ha sido alterada por la Reforma, la capacitación para el trabajo se ubica principalmente en la Calificación Profesional Extraordinaria y las ESEPs.

Al establecer la Reforma el fin de la educación para el trabajo se esperaba superar el estado anterior en el que prácticamente todo joven desertor del sistema, es decir que no alcanzaba el nivel universitario, salía sin calificación necesaria para desempeñarse productivamente. Superar esta situación es sin duda un objetivo imperativo para el desarrollo nacional, sin embargo, implicaba también un compromiso enorme de difícil solución. Para plantear sólo algunas interrogantes, ¿en qué áreas capacitar?, ¿con qué currícula? ¿con qué métodos? y las cuestiones más difíciles ¿con qué recursos? y ¿se ubicarán adecuadamente los egresados en el mundo laboral?

Todas cuestiones de difícil solución máxime si el objetivo de capacitar para el empleo cubría prácticamente a todo el sistema. Así, por ejemplo el nivel de Educación Básica Regular tiene entre sus objetivos generales el de "capacitar al educando para el desempeño de un trabajo útil a sí mismos y a la sociedad".

Pero si bien es cierto que el sistema anterior no daba mayormente una calificación para el trabajo, la capacitación se producía por otras agencias. Las mismas empresas tenían formas de capacitación a su personal, existía ya instituciones como el SENATI, el ejército daba capacitación a sus reclutas en la perspectiva de su reincorporación a la vida civil, había Centros Superiores como la ESAP, la Escuela de Salud Pública, las universidades extendieron sus servicios a niveles medios, había un conjunto de academias particulares, el propio sistema educativo tenía Escuelas Técnicas Superiores, Colegios Regionales y en la misma secundaria había la línea de secundaria técnica (que en 1970 participaba con el 18.8% de ese nivel) que capacitaba para el trabajo.

El avance de la Reforma respecto a estas formas de capacitación implicó 1) asimilación y reconversión de algunos centros (principalmente aquellos que dependían del Ministerio de Educación) como es el caso de las escuelas regionales; 2) nuevas formas de supervisión y cambio de nomenclatura como el caso de las academias particulares, componentes ahora de la Calificación Profesional Extraordinaria; y, 3) convivencia en forma prácticamente yuxtapuesta con el SENATI, la Escuela de Salud, etc.

La Reforma se proponía expandirse en un proceso de conversión gradual, en la práctica, este proceso ha sido mucho más lento del previsto de forma que hacia 1977 sólo se había expandido la Educación Básica Regular en el 68%, en el 19% la Educación Básica Laboral y en el 7.1% las ESEPs(*3)

Las ESEPs constituyen una de las creaciones más audaces a la vez que punto crítico de la Reforma. Su concepción se entiende mejor con el contraste del egresado de la Educación Secundaria con el Bachiller Profesional ambos casi de la misma edad conforme a los organigramas edad-grado de estudio. Por su formación el egresado de secundaria no estaba habilitado para desempeñarse eficientemente en un trabajo, ni siquiera para "hacer una instalación eléctrica en su casa" al decir de uno de los gestores de la Reforma, por este motivo y por su formación academizante sus opciones principales eran presionar por ingresar a la universidad, estudiar alguna carrera corta, o trabajar en condiciones desventajosas; de allí que el joven mayormente se viera impelido por ingresar a la universidad con el

(*3) Ver Perú – Educación: Contribución al Desarrollo Económico, UNESCO, París, julio de 1978.

consiguiente sobrecrecimiento de este nivel. El bachiller profesional egresado de la ESEP en cambio debe estar capacitado para desempñar eficientemente una tarea productiva de nivel superior: topógrafo, traductor, etc. El egresado de la secundaria común tenía una certificación que sólo le habilitaba para postular su ingreso a otro nivel del sistema, en cambio el bachillerato profesional es un título de dos calidades, por la primera se puede seguir estudios de nivel superior por la segunda se puede postular a un puesto laboral de calificación superior.

La mejor prueba para esta concepción es la realidad, y las ESEPs al menos cuantitativamente han estado muy lejos de alcanzar las metas previstas. En un informe pionero sobre las ESEPs René Weber*[4] reunió las distintas metas de matrícula para las ESEPs, las cuatro previsiones formuladas en sendos documentos oficiales señalaban una matrícula para el año 1975 que oscilaba entre 214,000 y 356,000 efectivos, para 1980 las metas variaban entre 567,900 y 583,100 efectivos. En 1978 los logros estaban muy por debajo de estas cifras, sólo se alcanzó 14,476 alumnos. Las metas pues estuvieron más cerca del sueño que de la realidad.

La otra evaluación a nuestro alcance es el si la aparición de las ESEPs implica un menor crecimiento de la universidad. Esto efectivamente ocurre pues la universidad recientemente está creciendo menos rápido (cuadro No. 6), sin embargo resulta exagerado atribuir este hecho a la aparición de las ESEPs puesto que su significación numérica es relativamente pequeña, además la desaceleración del crecimiento de la universidad se produce de antes de la aparición de la ESEPs. La prueba más importante y actual es si la primera promoción de las ESEPs disminuye su propensión a ingresar a la universidad comparativamente a los egresados de secundaria.

Otra línea importante de capacitación para el trabajo los constituye los CECAPES (Centros de Calificación Profesional Extraordinaria) en sus dos versiones (CENACAPES, Centros Nacionales de Calificación Profesional Extraordinaria y CENECAPES, Centros no Estatales de Calificación Profesional Extraordinaria). En 1978 la matrícula de los CECAPES era de 117.8 mil efectivos. En 1976 los CECAPES tenían el 47.2% en Lima (ver cuadros Nos. 7 y 8) en donde el 31.9% de los estudiantes eran jóvenes menores de 21 años. El 67.4% eran estatales.

(*4) WEBER, Rene. **Apuntes en torno a las Escuelas Superiores de Educación Profesional**, Insti. Nac. de Inv. y Perf. Mag. — Lima, agosto, 1972.

Los CECAPES capacitan en una variedad de áreas que van desde mecánica hasta agropecuaria, sus cuatro líneas de capacitación más importante son: industria del vestido (costura) tejidos, trabajos en madera y secretariado y administración constituyen el 73% de la matrícula total. De otra parte el 77% de la matrícula la constituyen mujeres, quienes principalmente se ubican en áreas como costura, cosmetología, secretariado y cocina y repostería. Es interesante que algunas especialidades dadas por los CECAPES como turismo, enfermería, traducción e interpretación sea también impartidas por las ESEPs y agencias como un Centro de Formación de Turismo.

En suma podemos concluir que un esfuerzo inicial en la política de capacitación debiera estar orientado a la reordenación de un panorama que parece francamente anárquico. Contribuye a esta confusión una especie de feria de siglas de difícil aprendizaje y peor ubicación dentro de una ordenación inteligible. Ello puede darse únicamente en el contexto de una voluntad de adecuación e integración que a su vez se sustente en una planificación centralizada. De lo contrario usar la expresión "sistema educativo" para denominar a todo este conjunto de formas educativas será un abuso de lenguaje, al menos en la medida que la noción de sistema aluda a un todo organizado con metas y relaciones más o menos pautadas. Más grave aún dado que no se cuenta con un sistema de información centralizado, integral y actualizado, de todas estas formas educativas, no estamos en buenas condiciones para orientar a la juventud en sus opciones de capacitación. Un pre-requisito para ser orientador es estar orientado uno mismo. ¿Y cómo estarlo en una realidad donde las políticas pecan por su vaguedad, donde varias instituciones mezclan sus esfuerzos en un mismo campo sin coordinación entre sí, donde se adolece de información organizada según patrones comunes, y por último pero no al último, donde la economía del país se encuentra sujeta al comportamiento del mercado con los efectos imprevisibles en que se manifiesta en un país dependiente?

IV. EL DESARROLLO OCUPACIONAL

El desarrollo de la composición ocupacional se produce en una forma más compleja y heterogénea que la del sistema educativo. Está marcado por el dinamismo del sector moderno, muy ligado al control extranjero, el mismo que tiene un empleo de capital-intensivo y una eficiencia en la asignación interna de sus recursos, a la vez que una baja absorción de mano de

obra derivada de su baja elasticidad empleo-producto.

Este hecho al lado del constante aumento demográfico y los desplazamientos campo-ciudad han generado una hipertrofia del sector terciario y un aumento del subempleo urbano.

Desde otra perspectiva el país ha incrementado notablemente el volumen de asalariados. Es en el surgimiento de este sector en el que cobra sentido la expresión mercado de trabajo, pues los nuevos asalariados obtienen tal condición del encuentro de la oferta de su fuerza de trabajo con la demanda del mismo generado por el aparato económico. La evolución de la población asalariada es una expresión del desarrollo del capitalismo[2] de allí que provincias como Chumbivilcas, M. Luzuriaga, Sihuas y Paruro tengan el año 1972 menos del 7% de la PEA masculina en condición de asalariada mientras que otras como Ilo, Callao y Lima tengan más del 70% en esa condición y que el coeficiente de correlación entre el porcentaje de PEA asalariada y el de la población en centros urbanos de dos mil y más habitantes sea significativamente alto de 0.80 y a la inversa que la PEA asalariada correlacionada con el porcentaje de PEA agrícola masculina sea significativamente alto y negativo de -0.84[*5] en 1972 la PEA asalariada de la industria manufacturera es de 61.1% mientras que la agricultura, silvicultura y caza representaba un porcentaje del 21.9%.

Analizando la información censal (cuadro No. 9) encontramos que en el período comprendido entre 1940 y 1972 los empleados pasaron de ser la ventiava parte de la PEA a constituirse en la quinta parte de esta, los empleadores y patrones descendieron su participación muy drásticamente en ese período, de ser más de la cuarta parte de la PEA en 1940 pasaron a ser menos del uno por ciento en 1972.

Contrastar la composición ocupacional de Lima-Callao con el resto del país nos permite en forma resumida aproximarnos a la comprensión de las desigualdades sociales en el país. El porcentaje de trabajadores familiares no remunerados puede tomarse como indicador del desarrollo de una economía monetaria en contraste con el trabajo asalariado que implica la venta de la fuerza de trabajo por un pago monetario. Este sector en 1940 representaba el 13.7% de la PEA baja a menos de la mitad de ese porcentaje en 1972 (6.2%). Es interesante que Lima-Callao tienen menos traba-

(*5) Elaborado en base de la Información del Censo Nacional de 1972, extraído del trabajo en preparación de J. Anderson, H. Fernández y C. Montero sobre disparidades en la configuración socio-económica y educativa.

jadores no remunerados en 1940 (4.9%), que el resto del país en 1972 (8.5%). Es decir que el grado de desarrollo de la economía de Lima en 1940 es mayor que el del resto del país 32 años después. Afirmación que se refuerza con el hecho que Lima tenía mayor participación de empleados en 1940 (19.8%), que el resto del país en 1972 (13.2%). Estas cifras muestran un moderado crecimiento de los asalariados (empleados más obreros) que en el período 1961-1972 aumentaron su participación porcentual de 42.5 a 44.3. Sin embargo y sobre este mismo punto las estimaciones del Ministerio de Trabajo muestran una lenta pero decreciente participación de la población asalariada en la PEA*6 según esta fuente el porcentaje de la PEA asalariada bajó el 40% el 39% en el período comprendido entre 1972 y 1978. Es posible que dada la inflación y la sobreoferta de mano de obra el sector moderno esté recurriendo a formas no asalariadas como es el caso del ambulante vendedor de plásticos, y/o esté ampliando las horas adicionales a la jornada normal de sus trabajadores, de esta forma se evita los compromisos que significa tener trabajadores asalariados.

Gracias al esfuerzo de homologar en 63 grupos ocupacionales las distintas clasificaciones de los censos de 1961 y 1972 (en 1961 se clasifican 350 ocupaciones, en 1972 se clasifican 380, pero sólo 34 ocupaciones eran equivalentes el resto observa a distintos patrones de clasificación y nomenclatura), nos es posible abordar la evolución de la demanda ocupacional en el país con mayor desagregación.

Se observa un crecimiento bastante heterogéneo, algunas ocupaciones incluso han tenido un decrecimiento, como son los trabajadores en la industria química, los mineros y canteros, los trabajadores forestales, los maquinistas, operadores y fogoneros y los trabajadores de servicio. Las que muestran una tasa de crecimiento alta (mayor al 10%) son aquellas que tenían menos de 2,000 trabajadores, salvo el caso de los que incluyen ocupaciones NEOC (No especificadas en otro código), que por su carácter residual son de difícil ubicación.

En general se nota un ritmo de crecimiento mayor en aquellas ocupaciones de nivel universitario, caso notable el de los especialistas de ciencias sociales que se han multiplicado en cerca de 27 veces en el período 1961-1972.

(*6) Ver **Anuario Estadístico del Sector Trabajo 1978**, Direc. General de Empleo, Ministerio de Trabajo, Junio 1979.

El comportamiento de las ocupaciones típicamente industriales es errático, pero en general no registran aumentos muy altos, asimismo las ocupaciones manuales que aparecen con importantes volúmenes muestran crecimientos mayormente bajos. No obstante ello, es notable que estas ocupaciones contengan la mayor parte del incremento ocupacional del período.

V. LA INCORPORACION AL MUNDO LABORAL

Abordar el tema de la inserción ocupacional lleva a tomar un punto de máxima importancia social, estos son los mecanismos como la estructura social se reproduce, como las generaciones mayores con su heterogeneidad y su jerarquización posicionan a sus hijos en el aparato productivo.[3]

En estos mecanismos la educación juega un rol importante, aunque es mayor el rol del origen social, la propia educación de los individuos es explicada básicamente por su origen. El nivel educativo y los ingresos están relacionados de varias maneras, en varias investigaciones y según varias formas de control se ha encontrado una permanente asociación positiva de forma que a más educación corresponden más ingresos. Hecho que Blaug llama el desconcertante valor económico de la educación*[7]. Corroborando esta afirmación hemos encontrado con datos de la muestra del censo nacional de 1972 una correlación educación-ingresos de 0.37 para los empleados y de 0.13 para los obreros*[8]; lo que indica que la educación le es más conveniente a los trabajadores no manuales que a los obreros en la mejora de sus ingresos.

La explicación de este hecho que seguramente gusta más de quienes tienen niveles educativos más altos correspondidos con mayores ingresos, es que ello se debe a su mayor rendimiento en el trabajo; podemos advertir que por lo menos, esta afirmación no es totalmente cierta. Hay dos factores intervinientes, el primero en referencia al origen social, aquellas personas que logran mayores niveles educativos pertenecen en apreciable medida a niveles económicos también superiores, de forma que su ubicación en el trabajo y su nivel salarial está influido por su extracción social. El

(*7) Ver BLAUG, Mark: **La Educación y el Problema del Empleo**, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 1973.

(*8) Del trabajo en preparación de Hernán Fernández y Carmen Montero sobre Educación y Desempeño Ocupacional.

otro factor corresponde al efecto del título educacional. En ciertos ambientes, se da un trato casi ritual al título educativo: ingeniero, doctor licenciado, asignando automáticamente un status a sus titulares, no importando tanto la formación específica de las personas para el puesto a desempeñar.*9.

El ya reseñado crecimiento del sistema educativo ha tenido un efecto en la mejora de los niveles educativos de la PEA. Así tal como vemos en el cuadro No. 11, la PEA en un período relativamente corto como es el comprendido entre 1961 y 1972 ha mejorado sustantivamente sus niveles educativos, la población sin instrucción se ha reducido de la tercera parte a menos de la quinta parte paralelo al hecho de que con educación superior han más que doblado su participación en la PEA. Este mejoramiento del nivel educativo de la PEA se constata también analizando los promedios de educación de la PEA por grupos de edad (cuadro No. 14), de forma que el promedio de educación de la PEA de 20 a 24 años es de 6.0 años, el doble que el de la PEA de 55 y más que sólo es de 3.0 años.

(*9) GOMEZ, Víctor M. "Credencialismo, dualismo laboral y Desarrollo Educativo", en **Educación y Realidad Socio-Económica**, Centro de Estudios Educativos, México 1979.

Cabe preguntarse ahora cuál ha sido el impacto de este crecimiento del nivel educativo de la PEA, cuáles han sido las repercusiones en la estructura ocupacional, en la distribución de ingresos, en las distintas áreas del país. En una investigación actualmente en curso hemos constatado (cuadros Nos. 13, 14 y 15) que:

- Hay un significativo decrecimiento de la escolaridad en la medida que disminuye el grado de urbanización, en los extremos de la PEA de Lima-Callao tiene un promedio de escolaridad tres veces más que la PEA de las áreas rurales. Ello implica que en las ciudades mayores los requisitos para competir exitosamente en el mercado de trabajo son más altos.
- Para las mismas ocupaciones se da decrecimientos de los promedios de escolaridad en la medida que aumentan la edad de los componentes, de lo que se perfila que los grupos más jóvenes necesitan de más años de educación para ocupar el mismo puesto que sus mayores. Es decir la desvalorización de la educación.
- En general se da que para las mismas ocupaciones los promedios de educación son mayores en los que trabajan en forma asalariada (obreros y empleados), que en los trabajadores independientes.

Las implicancias de este último resultado son mejor apreciadas con los datos de los cuadros 12 y 16. En el primero de éstos encontramos que en la medida que se aumenta el nivel de educación aumenta la posibilidad de que se trabaje en forma asalariada, una persona con nivel de instrucción superior tiene 4 veces más posibilidades de trabajar asalariadamente que una persona sin instrucción, incluso, no obstante las diferencias ya anotadas en el sentido de mayor porcentaje de la PEA asalariada en Lima-Callao respecto al resto del país, una persona con educación superior del resto del país tiene 1.7 veces más posibilidades de trabajar en forma asalariada que una persona sin ningún nivel de educación que trabaja en Lima.

En el cuadro No. 16 se encuentra una clara tendencia a estar adecuadamente empleado en la medida que se aumenta el nivel educativo. Una persona con educación primaria incompleta tiene 3 veces más posibilidades de encontrarse sub-empleado que una persona con educación superior completa.

Lo anterior sugiere que al requerirse más años de escolaridad para incorporarse a la población asalariada los más educados desplazan a los menores educados a constituirse en trabajadores independientes y dada las

condiciones del trabajo independiente de muy poca rentabilidad, los menos educados entonces constituyen el grueso de la población subempleada. Este planteamiento no debe ser muy afectado por el hecho que para ciertos trabajos independientes se necesita la superior completa, como los médicos y abogados, pues éstos profesionales son muy minoritarios de modo que su inclusión no afecta la tendencia general, ello nos lleva a plantear que la rentabilidad del nivel educativo alcanzado estaría más por el hecho de conseguir una ubicación estable que por la ocupación que se desempeña.

Que sean los más educados quienes se encuentren mayormente "adecuadamente empleados" según la expresión de las estadísticas de empleo no debe confundirnos pues en este caso la expresión es un eufemismo que alude también a personas que habiendo egresado de la universidad se desempeñan, por ejemplo, como ayudantes de oficina pero con empleos estables y con ingresos iguales al mínimo vital, en una gruesa inadecuación entre la calificación obtenida en la universidad y su desempeño laboral. El consuelo de estas personas puede ser que de no haber estudiado con mayores probabilidades se encontrarían subempleadas. Es muy posible que personas en estas circunstancias constituyan parte importante de quienes procuran arreglar su situación por la emigración a otros países.

Por último, esta situación en las que los más educados desplazan a los menos educados al subempleo está siendo agravada por la inflación y se da con mucha mayor fuerza en los jóvenes.

En el cuadro No. 17 resumimos los niveles de empleo por los grupos de edad más jóvenes en un período pre-inflacionario (1974), y el año 1979. Es notable el gran incremento del subempleo y particularmente el subempleo agudo, prácticamente la población de 15 a 29 años duplica su posibilidad de estar subempleado entre los años 1974-1979, peor aún las posibilidades para estar en la condición de agudamente sub-empleados se multiplicaron por nueve en la población de 20 a 24 años, y por diez para la población de 15 a 19 años. Así pues los jóvenes son los más castigados con la crisis. Sus necesidades de iniciarse a la vida adulta, de ayudar a sus familias o de formar nuevos hogares están siendo duramente recortadas. Y para competir en mejores condiciones de éxito (en estas circunstancias éxito significa simplemente conseguir empleo estable) deben tener mayor nivel educativo. No sorprende entonces que la quinta parte de quienes en 1977 ofertaron su mano de obra para trabajar como vendedores tengan instrucción superior, y que entre 1972 y 1975 la proporción de la PEA que había seguido cursos de Capacitación Profesional Extraordinaria aumentó

del 19.0% al 28.2%.*10 Este último dato completa el ya dramático cuadro, seguramente el joven poco educado que necesita trabajar pero le es imposible continuar estudios y de otra parte necesita alguna certificación para conseguir empleo, acude a estos centros constituidos por toda gama de academias particulares. Se suscita entonces un lucro a costa de los más necesitados, y una venta de esperanza para conseguir empleo a más corto plazo de lo que el sistema educativo formal puede ofrecer.

(*10) Ver los informes de la Situación Ocupacional de los años 1975 y 1976, editados por la Dirección General del Empleo del Ministerio de Trabajo.

NOTAS

1. Aunque no tenemos indicadores de las desigualdades cualitativas del Sistema Educativo algo dice los resultados de la Encuesta de Consumos Alimenticios (ENCA). En 1972 las familias limenas gastaban S/. 3,779 anual por educación de sus hijos, cuatro veces más que en la sierra, que sólo gastaba S/. 916. A nivel nacional las familias gastaban 13.76% de su presupuesto en educación, variando desde las grandes ciudades que ascendía a 44.9% en las áreas urbanos a las áreas rurales donde se gastaba sólo el 3.33%. Hecho notable es que Lima participaba con el 43.5% del gasto familiar nacional en educación, mientras que tenía sólo el 27% de la población escolar del país. (**Análisis de la Estructura del Gasto Familiar**, Dirección General de Asuntos Financieros, Ministerio de Economía, 1975) Luis Muelle desde otro ángulo y en un reciente estudio encuentra que el hijo de un cuadro superior tiene 14.9 veces más posibilidad de llegar a la enseñanza superior que la del hijo del obrero. MUELLE, Luis. **Mobilite, Education et Revenus dans Le Perou Urbain**, Universidad de París, enero 1980.

2. Así por ejemplo el 44.1% de los trabajadores de la República Dominicana recibía remuneración, el 69.9% en la Argentina (1960), y el 90.1% en Inglaterra (1966). Extraído de MURMIS, Miguel **Tipo de Capitalismo y Estructura de Clase**. Ed. La Rosa Blindado, Bs. As. 1974.

3. Con los datos trabajados por Luis Muelle basados en la encuesta de hogares de 1974 encontramos que un hijo de un cuadro superior tiene 5.5 veces más posibilidades de posicionarse como cuadro superior que un hijo de obreros, y que un hijo de empleado tiene 4.1 más posibilidades que el hijo del obrero de llegar a esta posición. MUELLE, op.cit.
   Para tratamientos teóricos de este tema ver: BOWLES, Samuel. "Unequal Education and The Reproduction of the Social Division of Labor", en CARNOY, M. (ed.). **Schooling in a Corporate Society**. Mc Kay N.Y. 1972 y BOWLES S. GINTIS, H. y MEYER P. "The long Shadow of work, the family and the Reproduction of the Social division of Labor", en: "The Insurgent Sociology", Vol. V No. IV, Summer 1975.

CUADRO No. 1

POBLACION TOTAL, POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y TASAS DE ACTIVIDAD

AÑO	Población (1)	Incremento Porcentual	T.C.*	PEA (2)	Incremento Porcentual	T.C.	Tasa de Actividad (2) – (1)
1940	6'207,967	——	——	2'160,456	——	——	34.80
1961	9'906,746	59.6	2.25%	3'124,579	44.6	1.77%	31.54
1972	13'538,208	36.7	2.87%	3'871,613	23.9	1.97%	28.60

FUENTE: Elaborado a partir de las cifras censales ajustadas.
* TC = Tasa de Crecimiento Anual.
Extraído de la Ponencia de Jorge Vega, sobre Empleo y Población en el Perú, organizado por AMIDEP, Lima, Junio de 1978.

CUADRO No. 2
PERU: TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO Y EDAD

	1940			1961			1972		
EDAD	TOTAL	MASC.	FEM.	TOTAL	MASC.	FEM.	TOTAL	MASC.	FEM.
6-14	11.05	11.56	10.51	3.45	3.49	3.40	2.58	2.86	2.29
15-19	41.71	63.03	20.16	41.21	54.88	27.55	28.86	39.80	17.67
20-29	57.61	94.36	23.08	59.31	94.33	25.53	55.42	86.25	25.18
30-44	59.80	97.24	23.98	59.32	98.77	20.75	59.33	97.39	21.25
45-64	58.20	96.07	24.42	57.08	96.59	20.00	54.95	93.31	17.21
65- +	55.48	82.61	35.84	36.81	68.73	11.87	32.64	61.45	8.48

FUENTE: Elaborado a partir de los datos censales ajustados.

Extraído de la ponencia de Jorge Vega, sobre Empleo y Población en el Perú, organizado por AMIDEP, Lima, Junio de 1978.

CUADRO No. 3
LIMA METROPOLITANA
TASAS DE ACTIVIDAD MASCULINA POR EDAD Y GRUPOS DE MIGRACION
AÑO 1975

HOMBRES: 1975

Nativos más Migrantes con 10 años a más de Residencia

Total	14 - 19	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 a +
71.8	20.9	78.7	98.7	97.8	70.8
Migrantes con 5 a 9 años de Residencia					
79.6	27.6	86.2	98.3	100.0	59.3
Migrantes con 0 a 4 años de Residencia					
67.7	41.5	84.9	96.6	90.7	51.2
Población Rural*					
87.1	54.5**	94.0	98.1	98.2	87.8

* Año 1973.

** Se refiere a la población de 15-19 años.

FUENTE: La información de Lima Metropolitana ha sido extraída de: **Los Inmigrantes en Lima Metropolitana y su Estructura Ocupacional**, Ministerio de Trabajo. Lima, 1976.
La información de la población rural es una elaboración nuestra de información contenida en **Proyectos de Población Económicamente Activa.** Período 1972-1982. Ministerio de Trabajo-INE.

CUADRO No. 4
PERU: TASAS DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACION SEGUN LOS CENSOS DE 1940, 1961 y 1972

GRUPOS DE EDAD	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
		Censo de 1940	
6 a 14	33.6	25.6	29.7
15 a 19	22.8	11.2	17.0
		Censo de 1961	
6 a 14	62.1	53.0	57.6
15 a 19	40.6	25.7	33.2
		Censo de 1972	
6 a 14	81.8	74.8	78.3
15 a 19	56.6	41.5	49.1

Extraído de: AVILA, Roberto y FERNANDEZ, Hernán, "La Oferta y Demanda de la Educación en el Perú", en **El niño en el Perú**, Instituto Nacional de Estadística, Lima, 1979.

CUADRO No. 5

PERU: TASAS DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACION DE 5 A 21 AÑOS, SEGUN LENGUA MATERNA, RESIDENCIA CON PADRES, OCUPACION Y EDUCACION DEL JEFE DE FAMILIA Y GRADO DE URBANIZACION

	Años Promedio de asistencia Educación[a]	Tasas escolaridad promedio 5 a 21 años[b]	Tasas de escolaridad en edades seleccionadas		
			6 Años	14 Años	21 Años
LENGUA MATERNA					
Castellano	10.8	63	59	78	23
Quechua, lengua nativa	8.0	47	26	62	13
RESIDENCIA PADRES					
Vive con padres	10.7	63	50	79	29
No vive con sus padres	8.8	52	46	65	15
OCUPACION DEL JEFE DE FAMILIA					
Empleados	13.7	81	84	95	47
Obreros	11.3	67	56	82	27
Trabaja por su cuenta propia	9.7	57	39	73	23
NIVEL EDUCATIVO DEL JEFE DE FAMILIA					
Sin estudios	7.4	44	23	61	12
Primaria incompleta	10.2	60	42	76	24
Primaria completa	12.7	75	69	91	35
Secundaria incompleta	13.4	79	80	95	40
Secundaria completa	14.0	82	89	96	48
Superior	14.6	86	90	96	63
GRADO URBANIZACION					
Lima Metropolitana	12.5	73	78	91	29
Ciudades de 100 a 500 mil habitantes	12.2	72	68	89	32
Ciudades de 50 a 99 mil habitantes	12.0	71	67	87	27
Ciudades de 10 a 99 mil habitantes	11.9	70	64	86	28
Resto urbano	11.1	65	62	80	19
Población rural	7.1	42	27	57	4
TOTAL NACIONAL	10.1	59	50	75	20

FUENTE: Muestra del 5% del Censo Nacional de 1972.
Elaborado en base a la información contenida en AVILA, R. y FERNANDEZ, H. "La Oferta y Demanda de Educación" en **El niño en el Perú**, Instituto Nacional de Estadística, Lima 1979.

a. Se ha obtenido este dato en forma no ponderada sumando las tasas de escolaridad de todas las edades de 5 a 21 y dividiéndose entre 100, asumiendo que la persona que registra asistencia en el año en curso (mes de junio de 1972) registra un año de asistencia, lo que constituye una sobreestimación de la cantidad real porque es posible que algunos niños y jóvenes hayan dejado de estudiar luego de la entrevista censal en ese mismo año. Pero hay una subestimación al tomar sólo a personas hasta los 21 años lo que afecta sobre todo al valor de los grupos más favorecidos. Nótese que se trata de años promedio de asistencia y no de nivel educativo alcanzado, este último puede ser influido por la repitencia.
b. Se trata de promedios simples no ponderados.

CUADRO No. 6

PERU: MATRICULA Y TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO SEGUN PERIODOS Y AÑOS SELECCIONADOS

GRADOS Y NIVELES DE EDUCACION	MATRICULA (en miles)				TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO			
	1960	1968	1975	1978	1960-78	1960-78	1968-78	1975-78
Educación Básica Regular								
1o.	462.6	648.7	688.9	708.7	4.3	2.4	0.9	0.9
2o.	283.8	444.0	581.1	555.7	5.8	3.8	2.3	−1.5
3o.	216.5	347.0	492.2	528.9	6.1	5.1	4.3	2.4
4o.	170.0	309.1	438.7	496.3	7.8	6.1	4.8	4.2
5o.	128.4	250.7	354.2	437.0	8.7	7.0	5.7	7.3
6o.	96.9	200.3	285.6	366.4	9.5	7.7	6.2	8.7
7o.	56.8	145.2	237.0	303.7	12.4	9.8	7.7	8.6
8o.	41.6	106.8	199.0	238.3	12.5	10.2	8.4	6.2
9o.	33.0	86.4	153.0	194.6	12.8	10.4	8.5	8.3
Cuarto de Secundaria	25.9	68.6	122.0	170.4	12.9	11.0	9.5	11.8
Quinto de Secundaria	17.6	51.8	102.7	143.5	14.4	12.4	10.7	11.8
Universidad	31.0	93.9	174.8	212.9	14.9	11.3	8.5	6.8
SISTEMA EDUCATIVO TOTAL	1728.5	3142.5	4460.2	5043.6	7.8	6.1	4.8	4.2

Elaborado en base a la información disponible en los Boletines 1 y 2 (años 1978 y 1979 respectivamente) y de **Estadísticas Básicas** (año 1972), editados por la Oficina Sectorial de Estadística del Ministerio de Educación.

CUADRO No. 7
SUMARIO DE PROGRAMAS PRINCIPALES[1]; 1976/77[2]

INSTITUCION	No. de centros (y cursos)	Participantes	Egresados	Personal Docente	Personal Otro[3]	Presupuesto bienal[4] (millones de soles)
Min. de Educac.	430	76.955	...	1.961	845	...
Estatales	204	51.897	...	1.409	491	...
Particulares	226	25.058	...	552	354	
Mini. de Trabajo	5 + 1 móvil	258	217	18	23	10,1
Min. de Salud	5	540	...	27	58	38,6
Aux de enfermería	.	351	351	...	...	...
Técnicos	.	62	62	...	...	...
Otros[6]	.	127	127	...	...	...
Sec. Industrial	3 + 6 móviles	24.997[8]	...	472	622	957,3
SENATI[7]						
Aprendizaje	.	3.405[9]	360[10]	460	610	...
Unid. móviles	.	2.762	...	12	12	...
Otros[11]	.	16.569	...	...	...	...
Sec. Minero	1[12]	30	24	8	15	8,0[13]
Electricidad	5[15]	616	616	4	26	54,0
CEFOCAP[14]						
Cursos técnicos	(9)	70	70	...	...	...
Cursos de adm.	(11)	391	391	...	...	...
Cursos de seguridad	(6)	155	155	...	...	...
Vivienda y Const.	1	157	156	5	6	6,5[17]
CENCICO[16]						

CUADRO No. 8
CECAPEs[1] - Participantes, por especialidad, 1976

Especialidad	Centros Estatales CENECAPEs[2]			Centros Particulares CENECAPEs[3]		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Agropecuaria	683	50	733	28	–	28
Ind. del vestido	588	20.571	21.159	...	...	...
Tejidos	489	6.017	6.506	...	...	...
Mecánica gral. y trabajo en metales	1.462	441	1.903	585	–	585
Mecán. Automotriz	556	5	561	1.265	55	1.330
Electr./Electrónica	960	25	985	1.644	9	1.653
Artes gráficas, Dibujo y Diseño	354	57	411	66	–	66
Construcción	54	–	54	–	–	–
Topografía	9	1	10	–	–	–
Trab. de madera	2.126	17	2.143	...	...	...
Artesanía[4]	2.570	6.966	9.536	...	...	...
Relojería	13	3	16	–	–	–
Tintorería	1	37	38	–	–	–
Paramédicas	55	115	170	178	1.322	1.500
Secretariado y Adm.	207	353	560	4.151	14.605	18.764
Cosmetología	1	1.695	1.696	9	1.094	1.103
Decoración	7	2.404	2.411	28	19	47
Cocina y Repostería	22	2.983	3.005	...	...	...
TOTAL	10.157	41.740	51.897	7.954	17.104	25.058

FUENTES: a) Ministerio de Educación, Dirección de Calificación Profesional Extraordinaria (para los centros estatales).
b) Ministerio de Trabajo, Unidad de Estudios (para los centros particulares).

1. Centros de Capacitación Profesional Extraordinaria.
2. Centros Nacionales de Capacitación Profesional Extraordinaria (estatales).
3. Centros no Estatales de Capacitación Profesional Extraordinaria.
4. Trabajos en cuero, cerámica, tallado, manualidades.

Extraído de: PERU-EDUCACION: Contribución al desarrollo económico. UNESCO, Julio de 1978.

CUADRO No. 9

PERU: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA SEGUN CATEGORIAS OCUPACIONALES, AÑOS 1940, 1961 Y 1972

(En miles)

	1940						1961						1972					
	Total Nacional		Lima-Callao[a]		Resto del País		Total Nacional		Lima-Callao		Resto del País		Total Nacional		Lima-Callao		Resto del País	
		%		%		%		%		%		%		%		%		%
Patrones o dueños[b]	646.3	26.4	55.1	16.1	591.2	28.0	58.0	1.9	16.0	2.0	42.0	1.9	23.8	0.6	7.8	0.7	16.0	0.6
Empleado	132.9	5.4	67.8	19.8	65.2	3.1	344.1	11.3	189.3	24.0	154.8	6.8	762.7	20.7	430.3	36.7	332.4	13.2
Obrero	–	–	–	–	–	–	983.7	32.2	324.8	41.3	658.9	29.1	930.2	25.2	371.3	31.7	558.9	22.2
Trabajador Independiente	439.3	17.9	24.3	7.1	414.9	19.7	1,204.3	39.5	165.5	21.0	1,038.9	45.9	1,580.5	42.8	256.3	21.9	1,324.2	52.5
Trabajador del Hogar Trabajador doméstico[c]	–	–	–	–	–	–	175.2	5.7	75.7	9.6	99.5	4.4	167.0	4.5	90.2	7.7	76.8	3.0
Trabajador Familiar no remunerado Parientes colaboradores[b]	335.8	13.7	16.8	4.9	319.0	15.1	285.4	9.4	15.9	2.0	269.5	11.9	228.5	6.2	15.3	1.3	213.2	8.5
Obreros y Campesinos[b]	898.2	36.6	177.6	52.0	720.5	34.1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
No especificado[d]	22.8	–	7.5	–	15.3	–	73.8	–	30.3	–	43.5	–	178.8	–	54.1	–	124.7	–
TOTAL	2,475.3	100.0	349.1	100.0	2,126.2	100.0	3,124.6	100.0	817.5	100.0	2,307.1	100.0	2,871.5	100.0	1,225.3	100.0	2,646.2	100.0

FUENTE: Censos Nacionales de 1940, 1961 y 1972.

a. La información correspondiente a Lima-Callao se refiere al departamento de Lima más la Provincia Constitucional del Callao.
b. Denominación empleada en el Censo de 1940.
c. Denominación empleada en el Censo de 1961.
d. No se incluye los no especificados en el cálculo de los porcentajes.

CUADRO No. 10
PERU: EVOLUCION DE LA PEA OCUPADA POR GRUPOS OCUPACIONALES. PERIODO 1961-1972

	1961 (1)	1972 (2)	(2)-(1)	Tasa de crecimien. Anual
Profesional en CC. Física y Químicas	1691	6025	4334	12.2
Arquitectos e ingenieros	48003	10776	5973	7.6
Agrónomos, Biológos y Profes. Afines	1593	4177	2584	9.2
Profesionales Médicos	7112	10156	3044	3.3
Especialista en Ciencias Sociales	78	2193	2115	35.4
Contadores	2647	9252	6605	12.0
Juristas	4911	6582	1671	2.7
Catedráticos Universitarios	1005	3909	2904	13.1
Miembros del Clero	1910	2241	331	1.5
Profesores y Maestros	52980	105047	52067	6.4
Autores, Periodistas y Traductores	1492	3910	2418	9.2
Trabajadores del Arte	6132	8034	1902	2.5
Asistentes Sociales y Afines	1147	2308	1161	6.6
Técnicos en Ingeniería y Afines	2937	16915	13978	17.3
Técnicos Médicos	3986	7803	3817	6.3
Técnicos Contables y Auxiliares	30806	56618	25812	5.7
Matemáticos y Estadís ticos	131	1836	1705	27.1
Bibliotecarios y Archiveros	618	4462	3844	19.7
Atletas, Deportistas y Entrenadores	1178	2396	1218	6.7
Directores Gerentes y Administradores	34020	26904	−7016	−2.1
Empleados de Oficina	91998	129780	37782	3.2
Operadores de Máquinas para Proc. Autom.	282	606	324	7.2
Jefes de Serv. de Transporte y Comun.	1160	1198	38	0.3
Enfermeros, Parteros y Otr. Practic. Afines	9367	16877	7510	5.5
Jueces de Paz (No Letrados)	211	339	128	4.4
Trabajos de Imprenta y Artes Gráf.	6314	9074	2760	3.4
Fotógrafos, Operad. Cámaras, Cines y TV	2700	3995	1295	3.6
Relojeros y Mecánicos de Precisión	1547	2980	1433	6.1
Técnicos en Electricidad y Electrón.	13752	30346	16594	7.5
Carteros y Mensajeros	4644	5806	1162	1.2
Trabajador. de Servicio, Limpieza, Cocina, etc.	242161	239851	−2310	−0.1
Trabaj. de Servicio de Protección y Seguridad	23927	28176	4249	1.5
Peluqueros Embellecedores	8764	12460	3696	3.3
Cobradores de Boletos	1857	3709	1852	6.5

Vendedores y Comerciantes Propiet.	213300	297303	84003	3.1
Estibadores, Cargadores y Embaladores	23764	39287	15523	4.7
Conductores de Vehículos y Máquinas	72487	118188	45701	4.5
Maquinistas, Operadores y Fogueros de Locotomotras	3816	1523	−2293	−8.0
Marineros de Cubierta y Salida Maq. Pilotos y Oficiales de Cubierta	3380	3447	67	0.2
(Marina y Aviación)	1353	3302	1949	8.4
Trabajadores Metalúrgicos	14564	29065	14501	6.5
Trabajadores en la Prod. Cartón y Papel	306	1299	993	14.0
Carpinteros y Trab. en Tratamiento Madera	51192	58904	7712	1.3
Trabajadores en la Industria Quím.	5451	4390	−1061	−1.9
Trabaj. en Industria Textil y Confección	150634	157660	7026	0.4
Trabaj. Industria Cuero y Zapateros	30008	31261	1253	0.4
Trabaj. Industria de Bebidas y Alimentos	27255	39715	12460	3.5
Trabaj. del Tabaco	337	422	85	2.1
Mecánicos y Operarios Afines	50141	39444	−10697	−2.2
Joyeros	3355	3981	626	1.6
Ceramistas y Trabajadores del Vidrio	10156	12843	2687	2.2
Trab. de Ind. de Prod. Caucho, Plást.	1073	3248	2175	10.6
Trabajadores de la Construcción	104912	131171	26259	2.1
Mineros	33745	27294	−6451	−1.9
Pescadores y Cazadores	20404	35189	14785	5.1
Trabajadores Agropecuarios	1228585	1501783	273198	1.8
Trabajadores Forestales	11401	8675	−2726	−2.5
Otros Trabaj. Técnicos N.E.D.C.*	2047	38910	36863	30.7
Otros Trabajad. de Servicios N.E.D.C.	6374	42810	36436	18.9
Otros Obreros y Peones N.E.D.C.	10349	58156	47807	17.0
Otras ocupaciones no específicas	85357	114020	28663	2.7
Técnicos en Comercio-Agentes	7735	10676	2941	3.0
Directores en Comercio-Administradores	6549	8879	2330	2.8

* N.E.O.C.: No especificados en otro código.

FUENTE: Censos Nacionales de 1961 y 1972.
Extraído de: Fernández, H., Montero, C., Dasso E. y Flores, R. **Proyecciones de Empleo por Ocupaciones y Regiones,** INIDE, Lima 1980.

CUADRO Nº 11

PERU: PERFIL EDUCATIVO DE LA PEA, 1961 – 1972

Niveles de Educación	1961	1972
Sin Instrucción	33.0	18.4
Primaria	52.6	54.4
Secundaria	11.2	19.8
Superior	2.3	6.0
No determinado	0.9	1.4
TOTAL	**100.0**	**100.0**

Fuente: Censos Nacionales de 1961 y 1972.

CUADRO No. 12
PERU: PEA OCUPADA SEGUN CATEGORIAS OCUPACIONALES Y NIVELES EDUCATIVOS[a]

	Empleados y Obreros		Trabaj. Independiente Trabaj. Familiar Trabaj. del Hogar		Empleador o Patrono		TOTAL	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
SIN NINGUN NIVEL								
Total Nacional	145,599	21.7	522,131	77.9	2,436	0.4	670,166	100.0
Lima-Callao	13,445	45.5	16,045	54.3	65	0.2	29,555	100.0
Resto del País	132,154	20.6	506,086	79.0	2,371	0.4	640,611	100.0
PRE-ESCOLAR Y PRIMARIA								
Total Nacional	769,294	39.8	1'153,051	59.6	11,341	0.6	1'933,686	100.0
Lima-Callao	264,488	72.2	99,896	27.3	1,904	0.5	366,288	100.0
Resto del País	504,806	32.2	1'053,155	67.2	9,437	0.6	1'567,398	100.0
SECUNDARIA								
Total Nacional	472,214	72.3	174,622	26.7	6,372	1.0	653,208	100.0
Lima-Callao	285,283	90.4	27,350	8.7	2,919	0.9	315,552	100.0
Resto del País	186,931	55.4	147,272	43.6	3,453	1.0	337,656	100.0
SUPERIOR								
Total Nacional	148,147	87,5	18,889	11.1	2,255	1.3	169,261	100.0
Lima-Callao	88,440	96.3	1,996	2.2	1,370	1.5	91,806	100.0
Resto del País	59,707	77.1	16,863	21.8	885	1.1	77,455	100.0

FUENTE: Censo Nacional de 1972.
a. La información de Lima-Callao se refiere a las provincias de Lima y Callao.

CUADRO No. 13
PERU: PROMEDIOS DE AÑOS DE EDUCACION DE ALGUNAS OCUPACIONES POR GRADOS DE URBANIZACION

OCUPACIONES	GRADO DE URBANIZACION						
	Lima y Callao	100.1 a 500 mil	50.1 a 100 mil	10.1 a 50 mil mil	Resto Urbano	Población Rural	Total Nacional
Enfermeros	10.7	9.8	8.0*	10.1	8.6	7.8	9.9
Empleados o Cont. C. y Trab. Asimilados	10.5	10.2	9.9	9.4	9.0	8.7	10.2
Vendedores del Comercio al por menor	8.0	7.1	7.1	6.1	6.0	4.6	7.2
Vendedores ambulantes	5.0	4.3	4.9	3.6	4.2	3.3	4.5
Cocineros	5.1.	3.9	4.1*	4.6	3.0	3.9	4.3
Obreros de la preparación de alimentos y bebidas	5.8	4.7	4.4	4.4	4.0	3.3	4.6
Obreros de calzado	6.6	6.1	5.7*	4.3*	5.2*	5.6*	6.3
Sastres	6.4	6.1	5.5	6.0	5.5	4.5	5.9
PEA TOTAL	7.8	6.5	6.3	5.3	4.9	2.6	5.0

* Tamaño muestral inferior a 30 casos.

FUENTE: Muestra del 5% del Censo Nacional de 1972. Extraído del trabajo en preparación de Hernán Fernández y Carmen Montero sobre Educación y desempeño ocupacional.

CUADRO No. 14

PERU: PROMEDIOS DE AÑOS DE EDUCACION DE ALGUNAS OCUPACIONES POR GRUPOS DE EDAD

OCUPACIONES	GRUPOS DE EDAD						
	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-54	55 y más
Enfermeros	10.8	11.1	10.3	9.6	9.1	8.6	7.2
Empleados de Contabilidad, Cajeros y Trabaj. Asimilados	10.6	10.9	10.4	9.9	9.8	9.2	8.7
Vendedores de Comercio al por menor	8.1	8.1	7.7	6.8	7.0	6.3	5.5
Vendedores ambulantes	6.0	5.1	4.4	4.3	4.1	3.6	3.2
Cocineros (excluye hogar particular)	5.0	4.9	4.2	4.5	3.4	3.5	3.4
Obreros de la peparación de alimentos y bebidas	5.5	5.2	4.6	4.1	4.2	3.6	3.7
Obreros de calzado	7.2	7.0	6.7	5.7	5.1	5.8	4.6
Sastres	6.6	6.5	5.5	5.6	6.0	5.4	5.4
Ajustadores, montadores de maquinaria e inst. de precisión relojes y mecánicos	7.6	7.5	6.9	6.8	7.2	6.4	6.3
TEA TOTAL	6.0	6.3	5.7	5.0	5.0	4.3	3.0

FUENTE: Muestra del 5% del Censo Nacional de 1972. Extraído del trabajo en preparación de Hernán Hernández y Carmen Montero sobre Educación y Desempeño Ocupacional.

CUADRO No. 15
PERU: PROMEDIOS AÑOS DE EDUCACION DE ALGUNAS OCUPACIONES SEGUN CATEGORIA OCUPACIONAL

Ocupación	Asalariados	Independientes
Enfermeros	10.0	7.7
Vendedor comercio al por menor	7.5	5.8
Vendedor ambulante	4.3	4.6
Explotador agrícola de cultivos extensivos	2.8	2.6
Ganadero	4.0*	2.5
Mineros y Canteros	4.3	5.0
Tejedores a mano	4.0	1.5
Hilanderos, tejedores, tintoreros	5.9	0.7
Obreros de la preparación de alimentos y bebidas	4.9	3.9
Sastres	5.9	5.8
Modistos	6.8	5.9
Mecánicos de vehículos de motor	6.8	7.0
Ajustadores, montadores de maquinaria e instrumentos de precisión, relojeros y mecánicos	7.0	7.5
Electricistas	7.1	7.4
Vidrieros y ceramistas	3.9	2.4
Albañiles	4.6	4.4
Carpinteros y parqueteros	6.0	5.1
Estibadores, cargadores, embaladores	5.0	3.1
Conductores de vehículos de motor	6.1	6.5

* Tamaño muestral inferior a 30 casos.

FUENTE: Muestra del 5% del Censo Nacional de 1972. Extraído del trabajo en preparación de Hernán Fernández y Carmen Montero sobre Educación y Desempeño Ocupacional.

CUADRO No. 16
LIMA METROPOLITANA: PEA MASCULINA DE 14 AÑOS A MAS POR NIVELES DE EMPLEO SEGUN NIVEL EDUCATIVO. 1978

(cifras relativas)

	NIVEL EDUCATIVO						
	PRE-ESCOLAR[1]	PRIMARIA		SECUNDARIA		SUPERIOR	
Niveles de Empleo		Incompleta	Completa	Incompleta	Completa	Incompleta	Completa
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Desempleo Global	**9.4**	**3.5**	**5.3**	**7.5**	**7.6**	**0.9**	**2.7**
Subempleo	**41.1**	**52.9**	**36.9**	**38.3**	**31.5**	**31.7**	**17.8**
Por ingresos:							
—Leve	18.2	22.4	15.3	13.9	10.3	7.7	1.0
—Medio	8.6	12.8	10.6	7.8	6.0	0.9	1.1
—Agudo	9.2	8.3	3.1	8.5	5.3	5.7	2.7
Por Tiempo	4.5	8.9	7.9	7.9	9.3	16.4	13.0
Subempleo N.D. Ingresos y/o tiempo	0.6	0.5	—	0.2	0.6	1.0	—
Adecuadamente empleado	**49.5**	**43.6**	**57.6**	**54.2**	**60.9**	**67.4**	**79.5**
Nivel de Empleo N.D.	—	—	0.2	—	—		

FUENTE: Ministerio de Trabajo - Dirección General del Empleo. En base a encuestas a Hogares.
1. Incluye Sin Instrucción.
Extraído del **Anuario Estadístico del Sector Trabajo**, 1978.

CUADRO No. 17

LIMA METROPOLITANA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, SEGUN NIVELES DE EMPLEO Y GRUPOS DE EDAD

1974-1979 (Cifras relativas)

	GRUPOS DE EDAD							
	15-19		20-24		25-29		TOTAL	
	1974	1979	1974	1979	1974	1979	1974	1979
Desempleo	21.5	14.3	13.0	12.5	5.7	5.9	7.0	6.3
Total Sub-empleo	**37.9**	**68.0**	**19.4**	**50.4**	**14.6**	**32.0**	**19.4**	**37.4**
Agudo	4.3	44.7	1.8	16.3	1.5	8.5	1.8	13.3
Medio	12.5	11.9	4.1	12.3	2.1	7.1	4.6	8.8
Leve	17.0	10.4	8.9	19.3	3.6	12.7	6.5	12.0
Por horas (35 hrs.)	4.2	1.0	4.6	2.5	7.4	3.7	6.5	3.3
Adecuadamente empleados	40.5	17.7	67.8	37.2	69.3	62.1	73.5	56.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Ministerio de Trabajo, Encuesta de Hogares 1974, Encuesta de Empleo y Seguridad Social, 1979.

VII
EXPOSICION Y DEBATE

SISTEMA ECONOMICO, ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y EMPLEO*

Javier Iguíñiz Echevarría

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre cómo el problema del empleo es definido y resuelto en forma distinta según se especifique el sistema de organización social de la producción y la estrategia sectorial de desarrollo. Podríamos plantear el objetivo de la primera parte en forma interrogativa. ¿Cómo influye el cambio de sistema económico en la definición y resolución del problema del empleo? ¿Qué nuevos límites y potencialidades emergen?

En la segunda parte esbozaremos nuestro punto de vista y nuestra búsqueda en un terreno menos abstracto y esencial; el de las estrategias de desarrollo relevantes para el Perú. Precisaremos los aspectos de la estrategia basada en la sustitución de exportaciones que nos parecen inadecuados para el país e inconvenientes para los sectores mayoritarios del pueblo. Finalmente, desarrollaremos algunos temas vinculados al problema del empleo dentro de una opción social y sectorial distinta a la anterior.

I. CAMBIO SOCIAL, DESEMPLEO Y SUB-EMPLEO

1. Sistema Social y Desempleo

a) El desempleo resulta un problema sólo dentro de circunstancias históricas y sociales particulares. Desde fines del siglo pasado, el desempleo

* Este artículo es una versión ampliada de la intervención del autor en el panel sobre "Sistema Económico, Estrategias de Desarrollo y Empleo".

adquiere para todas las corrientes de pensamiento, un status que lo relaciona con el carácter específico del sistema capitalista, y que al mismo tiempo, lo desvincula de las explicaciones basadas en las propiedades de los individuos en cuanto tales, de la cultura, de las inclinaciones especiales al ocio, del tipo de religión, etc. Estas caracterizaciones sociales perduran hasta hoy en lo fundamental y permiten considerar al problema del desempleo como auténticamente social y propio de nuestro sistema de organización social de la economía.[1] Incluso en la actualidad, los intentos monetaristas de desechar el problema del desempleo involuntario resultan poco convincentes hasta para profesionales sumamente conservadores en otros aspectos teóricos.[2]

El carácter más llamativo del desempleo cíclico y, por otro lado, la evidencia de su relación con el cambio técnico estimularon desde comienzos del siglo XIX interpretaciones que insistían en la necesidad (inevitabilidad) y hasta en la conveniencia del desempleo. En ellas, el desempleo es un resultado necesario del proceso cíclico y tecnológico que tipifica a la economía capitalista. Más aún, el desempleo resulta ser síntoma de un "saneamiento" cíclico por el que debe pasar la economía y es también síntoma del potencial innovador en el terreno de la productividad a largo plazo. Desde esta perspectiva no falsa aunque parcial, el desempleo es indicador de la vitalidad y renovación del sistema.

Preso de este proceso cíclico y de la competencia con otros capitalistas, el empresario individual requiere de la libertad para crear desempleo. Como sabemos, este requerimiento no es, en lo esencial, una cuestión subjetiva o de preferencias individuales; es fundamentalmente una necesidad que se le presenta al capitalista como impuesta por "el mercado". Esto es así tanto para la adaptación al ciclo económico dada una cierta capacidad como para la respuesta tecnológica frente al competidor. De ese modo, bajo ciertas circunstancias que no controla, el desempleo es para el capitalista una solución y no un problema.

1. Ver Garraty, John A., **Unemployment in History**, Harper, N.Y., 1978 para una visión de cómo se ha visto a lo largo del tiempo el problema del desempleo y las políticas para resolverlo.

2. En su exposición Presidencial de la Asociación de Economistas de los EE.UU. Robert Solow se vio obligado a afirmar ". . . que lo que parece desempleo involuntario es desempleo involuntario", rechazando así las pretensiones de ocultar el problema. Ver "On Theories of Unemployment", **American Economic Review**, Vol. 70, No. 1.

Mientras en otras formas de organización social de la producción, la pertenencia a la "empresa" es una cuestión familiar, tribal, comunal y, por lo tanto, no cuestionable fácilmente, en la organización capitalista una característica esencial del sistema es la ruptura del vínculo social entre la unidad productiva y el individuo. De hecho, esa organización social sobrevive como tal a las condiciones que ella misma genera (crisis y competencia) recurriendo a esa ruptura. La empresa se desresponsabiliza del trabajador individual. Así, el desempleo es un problema, pero para el sector público porque el sistema funciona bajo el supuesto crucial de la ausencia de responsabilidad privada.

Pero la ruptura mencionada y la consiguiente creación del desempleo no es solamente indispensable para la supervivencia económica de la empresa en momentos de crisis cíclica o de ofensiva tecnológica del competidor. La propia organización social interna de la empresa depende crucialmente de la libertad de despedir. El monopolio de la decisión económica en la empresa y el carácter antidemocrático de su organización no podrían resistir un día sin esa prerrogativa empresarial. La disciplina no interesa por la disciplina. Bajo el actual sistema de valores y organización, el desarrollo de la laboriosidad del trabajador asalariado exige la permanente amenaza de despido y la eventual práctica del despido. Por el contrario, el capitalista no puede ser despedido por el asalariado de la empresa y separado de los medios de vida como son la tierra o las fábricas.

Además de lo anterior hay que señalar que el empleo, esto es, la contratación de nuevo personal está motivada pero también limitada por la rentabilidad de la empresa. De este rasgo también obvio queremos recordar que el empleo es un resultado subordinado, es un efecto del intento de lograr otro objetivo. El capitalista vería con muy buenos ojos toda fórmula para ganar sin emplear. El empleo es para él un paso necesario y muchas veces engorroso en el camino hacia la obtención de ganancia.

Estos rasgos clásicos y esenciales del sistema capitalista permiten vislumbrar el terreno que se pisa al enfrentar el problema del desempleo bajo las reglas de juego que definen el sistema capitalista.

De este modo, y a manera de resumen, podemos reiterar que para aumentar la productividad, para lograr una mano de obra laboriosa, para defenderse de las fluctuaciones, para mantener la autoridad en la empresa

y, en fin, para acumular, el desempleo es esencial al sistema. Es la otra y necesaria cara de la medalla del problema. El empleo y el desempleo son opuestos sólo para el asalariado individual; para la economía capitalista en su conjunto son completamente necesarios, son condiciones el uno del otro. Desde el punto de vista del capitalista, sin posibilidad de desemplear no hay empleo.

b) El interés por las disquisiciones anteriores no puede quedar en el descubrimiento de la hostilidad esencial del sistema capitalista hacia el auténtico pleno empleo. Nos interesa desarrollar las consecuencias prácticas desde el punto de vista de una alternativa real al problema del desempleo.

Un sistema alternativo al capitalismo puede, y en parte se define por, evitar por lo menos algunos de los rasgos del problema del empleo mencionado antes. En este campo, nos movemos en un terreno ya transitado por muchos países y la experiencia histórica de los países denominados socialistas ha mostrado que, si bien no se resuelven todos los problemas vinculados al empleo en el capitalismo, la puesta en paréntesis de ciertos rasgos esenciales de este sistema ha permitido evitar algunos de los mayores costos sociales de ese sistema social. Veamos, por ejemplo, un caso asociado al asunto de la rentabilidad.

En la conferencia pronunciada en la sesión inaugural del Sexto Congreso Mundial de Economistas, el economista Josef Pajestka ha resumido con bastante ponderación los logros y limitaciones de la experiencia socialista hasta la actualidad. Nos interesa extractar algunas apreciaciones que ilustran la importancia práctica de las reflexiones que iniciaron el artículo.

En lo referente al período de aceleración del desarrollo en esos países el mencionado autor señaló que "La principal solución estratégica adoptada con este propósito en los países socialistas consisitió en utilizar los recursos de fuerza de trabajo disponibles. . ."[3] Más adelante puntualizó que "el nuevo empleo se canalizó principalmente hacia la industria, la construcción y ciertos servicios, lo que acarreó resultados inmediatos en el crecimiento del producto. La utilización plena de la capacidad disponible, mediante el aumento del número de turnos de trabajo, la operación de plantas no rentables y obsoletos y la aplicación de tecnologías intensivas en trabajo, principalmente en las labores de construcción y en las auxiliares de la industria".[4]

3. Pajestka, Jose, "La Estrategia del Desarrollo basada en el Factor Humano", Comercio Exterior, Vol. 30, Núm. 8, México. Agosto de 1980, p. 809.

4. Ibid.

De estos párrafos no nos interesa copiar una estrategia que, como veremos más adelante, difiere de la que consideramos conveniente para el Perú. Nos interesa más bien dos cosas: a) la prioridad asignada al empleo y b) la subordinación de los criterios de rentabilidad al logro de este objetivo. Respecto de lo primero nos parece importante la constatación de que el objetivo primordial es la utilización plena de la fuerza de trabajo y no la del capital instalado.

Si tomamos capital en su sentido estricto, esto es, como medios de producción monopolizados por una clase social, estaremos de acuerdo en que la satisfacción de esta clase social es condición necesaria para el logro del empleo y para la utilización más plena de la capacidad instalada. Es por ello que el problema de la utilización plena de la capacidad instalada no es idéntico al problema de la utilización plena del capital instalado. En la reproducción de la economía, capital que no da utilidades no es capital por muy maquinaria (capacidad) que sea. Mientras que aquel es un problema de disponibilidad de recursos físicos y humanos, éste es un problema ante todo de rentabilidad suficiente y continua. En la sociedad capitalista, la promoción de esa rentabilidad es la premisa y condición de toda estrategia que descanse en primer lugar en la utilización plena de recursos humanos. Estos recursos sólo son utilizados hasta el límite impuesto por la rentabilidad empresarial. Esto nos coloca en el segundo interés.

De lo anterior obtenemos un criterio de política económica que consiste en la necesidad de violentar la restricción de la rentabilidad microeconómica allá donde respetarla sea muy costoso. Esto, en la experiencia socialista exigió "El establecimiento de un sistema económico para las organizaciones industriales que les permitía una amplia utilización del empleo. Este implicó en particular el virtual abandono de la rentabilidad como criterio de evaluación del desempeño, y la extensa concesión de subsidios para cubrir los altos costos marginales del empleo adicional y de la plena utilización de la capacidad. Puede decirse que el sistema creado permitió el empleo adicional incluso en los casos en que la productividad marginal del trabajo era menor que sus costos marginales".[5]

Estas experiencias muestran que, en el corto plazo, cuando se trata de emplear los recursos productivos existentes a su máxima capacidad el respeto al criterio de rentabilidad puede impedirlo. Evidentemente no es

5. Ibid., p. 810.

necesario que siempre sea así, pues el límite físico puede ser en algunos casos, previo al límite impuesto por un nivel determinado de rentabilidad. Esta atingencia no cambia lo esencial de nuestro argumento; el respeto a la rentabilidad microeconómica como criterio general e incuestionable es un impedimento para el pleno uso de los recursos físicos y, más aún, de los humanos. Promueve empleo productivo pero en magnitud insuficiente.

Nuestro criterio indudablemente tiene costos y todo economista ortodoxo o heterodoxo está acostumbrado a pensar en ellos. Pero estos costos tienen que ser contrastados con las limitaciones esenciales del sistema capitalista para resolver el problema del desempleo a plenitud. Por otro lado, dada esa limitación intrínseca mencionada en las primeras páginas del ensayo, debemos considerar que las ganancias empresariales son un pago excesivamente caro para lo necesariamente inconcluso del trabajo realizado por el sistema en el campo del empleo. Para plantear con más exactitud nuestro punto de vista diremos que el criterio de rentabilidad debe ser subordinado a otros criterios si es que el objetivo consiste en la obtención de un empleo pleno.

c) Señalado lo anterior es necesario reconocer que, sobre todo, a largo plazo, la resolución del problema del empleo introduce nuevos e importantísimos problemas. Utilizando las expresiones del autor que acabamos de citar podemos especificar uno de ellos. "El socialismo ha debilitado algunas motivaciones tradicionales en aras de ciertas premisas ideológicas importantes. Al eliminar el desempleo y aplicar una política de ocupación plena, al establecer un extenso sistema de seguridad social, ha debilitado las 'motivaciones de subsistencia' de los hombres que fueron durante milenios una fuerza motriz de su comportamiento. Ha rechazado también las motivaciones propias de un sistema competitivo de mercado. Al poner gran énfasis en la justicia social, ha reducido asimismo la fuerza del interés individual. Todas estas motivaciones deben ser sustituidas por otras para que el impulso social hacia el progreso no disminuya".[6]

Una alternativa que sea completa debe incluir las pistas para avanzar en la resolución de los problemas como el mencionado en el párrafo anterior. Sin embargo, el problema es más amplio que el de las 'motivaciones

6. Ibid., p. 812.

para el progreso'. Análisis recientes sobre "el socialismo realmente existente" revelan que la misma definición de progreso está siendo profundamente cuestionada. Por ello no es dable conformarse con cualquier pleno empleo, particularmente con "ofrecer a los individuos la perspectiva segura de pleno empleo con trabajo enajenado", según constata Rudolf Bahro.[7]

Aun cuando la relevancia de las propuestas como las de este autor es mayor en países ya industrializados, no es posible ignorar que los problemas detectados en los países socialistas tienen una profunda significación para el diseño y la práctica de la transformación revolucionaria de un país subdesarrollado como el nuestro. Aunque desde el Perú tal cosa aparezca como superflua, es necesario insistir en la necesidad de incorporar objetivos que trasciendan ampliamente la seguridad de un bienestar basado en el consumo. Además, la nueva motivación para el trabajo no puede estar enmarcada en un ámbito de nuevas relaciones de dependencia personal, de actitudes autoritarias y de burocratismo. Si el objetivo de una alternativa fuera reducido a mejorar la base material de las mayorías del país, no habría problema con lo señalado en la sección b) de esta parte del ensayo, pero una revolución digna de tal nombre supone desarrollar la confianza en las propias capacidades del pueblo mayoritario para organizarse eficientemente, dominar la naturaleza y establecer relaciones humanas fraternales. Es por ello que rechazar las estructuras autoritarias impuestas implica conquistar condiciones democráticas en todos los niveles y actividades de la vida social. Así, la democracia y la participación en todos los niveles del trabajo resulta crucial para contrarrestar las fuerzas burocráticas y autoritarias que repiten bajo el socialismo algunos de los peores rasgos de la empresa capitalista. Además, el derecho a estar enterado del conjunto del trabajo en el que se participa, a colaborar en la toma de decisiones fundamentales, a aportar y ser reconocido pública y privadamente por ello, a intervenir en la promoción de colegas y superiores, etc. son, al mismo tiempo que ingredientes de un auténtico empleo, derechos humanos que no pueden ser pospuestos en nombre de un crecimiento material rápido. Nos atrevemos a decir que, aun para países como los nuestros, cubiertas las más elementales necesidades biológicas, el acceso a estos derechos puede constituir una reivindicación hasta cierto punto sustitutiva de otras que plantean aún mayor acceso a bienes de consumo.

7. Bahro, Rudolf, **La Alternativa**, Ed. Materiales, Barcelona, 1979, p. 309.

Con las reflexiones y propuestas anteriores no estamos evidentemente, delineando un programa inmediato. La tarea cultural implícita en esos cambios es enorme y los pasos inmediatos minúsculos. Pero, por ser dados a "contracorriente" esos pasos tienen valor particular tanto por lo llamativo que resulta contraponerse al "todo el mundo corre yo corro también" de Congorito[8] como, sobre todo, porque empiezan a fabricar expectativas y derechos que deben ser punto de partida para la construcción de un nuevo tipo de sociedad que se aleje de la vacía borrachera consumista que el capitalismo impone por todos los medios, sutiles y brutales, y que muchos países socialistas prentenden imitar.

Además, lo anterior si no nos coloca frente a una solución inmediata, sí nos permite plantear un problema vedado en el capitalismo. Las estrategias de desarrollo capitalisa para nuestros países no pueden ofrecer un avance significativo en esta dirección por cuanto, incluso en los casos donde se ha logrado desarrollar enormemente la capacidad tecnológica, se mantienen formas de subordinación involuntaria y de jerarquización tecnológicamente innecesaria. Investigaciones recientes están mostrando que muchas de estas estructuras verticales en la producción se han originado como resultado de la lucha capitalista por subdividir el movimiento obrero. Además, hemos indicado en la sección a) de esta parte cuan esencial al sistema es mantener un poder dictatorial dentro del proceso productivo y, en general, empresarial.

Pero el problema no es microeconómico. De nada sirve una sociedad de cooperativas democráticas ahogadas financieramente por el capital financiero privado o estatal y sometidas a un tributo expoliador. El marco de la acción democrática tiene que ser global, político.

Si bien es cierto que no hay posibilidades objetivas en la actualidad para llegar a ciertos logros, también es cierto que las actuales condiciones técnicas de producción permiten y facilitan relaciones sociales de trabajo y organización en general muy superiores a las que son compatibles con el dominio capitalista sobre la sociedad. Desde el punto de vista de los países subdesarrollados esto quiere decir que no hay por qué esperar el desarrollo mayor y más homogéneo de las fuerzas productivas para aventurarse a la conquista de derechos que no sólo rompen con la opresión capitalista sino también con muchas opresiones milenarias. Ni nos conviene, ni existe una

8. Canción popular.

relación mecánica entre el progreso material de la producción y el progreso social. Descubrir la flexibilidad en esa relación es más urgente para los países subdesarrollados que para los que han avanzado industrialmente. Cometer errores en esa dirección es, en todo caso, cometer los errores correctos.

2. Sub-empleo, Pobreza y Cambio Social

La preocupación por el desarrollo no surgió a partir de un interés por la producción o por el aprovechamiento de recursos desperdiciados. Es natural que ello haya sido así pues, como ya hemos señalado, el desempleo es tanto solución como problema para la dinámica de la producción capitalista.

El interés intelectual y político se ha centrado siempre en la pobreza generada y en su potencial socialmente disruptivo. De ahí que, hasta la actualidad, el problema del desempleo esté más relacionado con el intento de mantener la estabilidad institucional capitalista que con la búsqueda de una mayor producción o un uso más eficiente de recursos físicos y humanos. Un ejemplo contemporáneo de esta afirmación lo encontramos en un reciente informe del Banco Mundial cuando señala que "Se han registrado tasas de desempleo de más de 20% en el grupo de edad de 15 a 24 años en las zonas urbanas de países tan distintos entre sí como Colombia, Filipinas, Kenya, Sri Lanka. La incidencia concentrada del desempleo en un grupo políticamente tan activo como el mencionado hace que ésta sea una cuestión social especialmente apremiante".[9]

Sin embargo, desde las primeras encuestas realizadas para medir el problema del desempleo en los 1870s y 1880s se constató que el problema de la pobreza era mucho más amplio y profundo que el del desempleo. Tales investigaciones mostraron que lo que se denominaron "irregularidades" en el empleo y el bajo ingreso salarial eran la norma entre los pobres de la ciudad industrial europea y norteamericana. De tal constatación surgió la importancia del sub-empleo así como su definición en términos de ingreso y de "irregularidades".[10]

9. Banco Mundial, **Informe sobre el desarrollo mundial, 1979.** Washington, D.C. Agosto de 1979, p. 56.

10. Garraty, . . . Op.cit.

El origen del término "subempleo", en su acepción actual, está también relacionado con el capitalismo. Esta relación es, sin embargo, menos profunda que la señalada antes en relación al desempleo. La determinación como sub-empleado de aquél que labore menos de 35 horas a la semana obedece al establecimiento de la jornada de trabajo diario y semanal. Este criterio es, indudablemente aplicable con cierto significado y rigor a la economía moderna en general y capitalista en particular. Igualmente, el criterio basado en un ingreso mínimo supone un costo de reproducción de mano de obra, pero también y sobre todo, que dicho ingreso ha sido puesto como límite legal independiente de las condiciones naturales de la producción.[11] Es un límite social a la voracidad de un sistema que tiene en la disminución del ingreso asalariado uno de los recursos para la acumulación de plusvalor. Así, estos criterios tienen un significado mucho menor cuando se aplican a sociedades no capitalistas al interior de los países subdesarrollados.

La definición del problema en términos del ingreso tiene importantes consecuencias. Por un lado, se facilita la entrada al problema desde el ángulo de la distribución del ingreso. Pero, en el contexto de esta aproximación al problema, es común encontrar que el empleo deviene en mera justificación de medidas redistributivas y que, por ello, lo menos importante resulta ser su productividad. Se llega incluso a considerar el empleo como una forma de "dignificar" la obtención de un ingreso que el Estado requiere otorgar para disminuir la presión social de los desempleados. Además, según los criterios basados en el ingreso, una redistribución podría aumentar el empleo sin cambiar un ápice ningún aspecto ni cuantitativo ni cualitativo del empleo propiamente dicho.

Una consecuencia que se trasluce en lo anterior es la inversión de lo que está en juego. En vez de definir la porción de la pobreza que se debe al subempleo, prácticamente se supone que todo el que es pobre es subempleado de una manera o de otra. Un salariado super-explotado figurará como subempleado aun cuando trabaja intensamente y durante toda la jornada.

11. Población Subempleada: "Todas las personas que trabajando 35 horas o más a la semana reciben ingresos por debajo del salario mínimo legal de enero de 1967 incrementado por el índice de precios al consumidor a la fecha de la encuesta o trabajando menos de 35 horas a la semana y recibiendo ingresos por debajo del límite señalado, quieren trabajar más horas". Ministerio de Trabajo, Lima.

En este artículo vamos a tomar el sub-empleo en un sentido restringido.[12] Nos referiremos a él cuando el trabajador labore menos de la jornada legal semanal de trabajo. También nos restringiremos a un aspecto de la problemática urbana.

La información estadística disponible nos muestra que la pobreza sólo está minoritariamente asociada a las jornadas de trabajo menores a las de 35 horas semanales. En el cuadro No. 1, referido a la situación del empleo industrial se observa que el sub-empleo por razón de lo reducido de la jornada laboral es mínimo: 1.1% de la Población Económicamente Activa del Sector. Por otro lado, el "sub-empleo" mayoritario está relacionado con bajo ingreso pero no con falta de trabajo en el sentido indicado.

La relación entre la pobreza y el subempleo es diversa. Por un lado, la pobreza define el sub-empleo. Por otro, esa pobreza está relacionada con la productividad de ese empleo y con las relaciones sociales que predominan en los correspondientes centros de trabajo. Pero por otro, la propia pobreza, dados los salarios por hora en vigencia exigen jornadas más largas de trabajo, la consecución de varios empleos y/o el empleo de varios miembros de la familia. El cuadro No. 2 muestra la distribución de horas semanales trabajadas en ocupación principal en las zonas urbanas. Sólo el 20% trabaja menos de 35 horas y el 56% trabaja más de 45 horas semanales.

Entendemos que en muchos de los casos de sobre-empleo, definido en términos de la longitud de la jornada de trabajo, éste se realiza presionado por la necesidad como consecuencia del reducido salario por hora y lo que nos interesa más ahora, de la ausencia de alternativas para obtener el mínimo vital familiar. Este último aspecto nos es particularmente importante porque lo que estamos planteando en esta parte del ensayo es la significación de un cambio social para el problema del empleo.

Un cambio social sustancial supone esencialmente garantizar la vida de las familias y personas. La primera parte de esta reflexión debe permitir una adecuada comprensión del profundo significado social de garantizar la vida de las personas. El sistema capitalista no puede resistir ese cambio ni aún donde normalmente logra proveer un nivel de vida alto al conjunto de la población.

12. Es muy útil en este sentido, el artículo de Maletta, Héctor, "El Subempleo en el Perú: una Visión Crítica", **Apuntes**, Año No. 8, CIUP, Lima 1978. En él se discute con mayor detalle el concepto de subempleo y se presenta información sobre la situación en el Perú.

CUADRO 1

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DEL SECTOR INDUSTRIAL POR NIVELES DE EMPLEO

Lima Metropolitana
Abril, 1980.

Desempleo Global	**5.4 %**
Sub - empleo	
Por ingreso	25. 2 %
Menos de 35 hrs.	1.1 %
Sin razón declarada	0.1 %
Empleados	**68.2%**
Total	**100.0 %**

Fuente: Ministerio de Trabajo, Dirección General de Empleo. Febrero 1981, Lima. Cuadro 9.

CUADRO 2

HORAS SEMANALES TRABAJADAS EN OCUPACION PRINCIPAL ZONAS URBANAS PERU 1973

Horas por semana	**Proporción de trabajadores**
Menos de 35 horas	19.9 %
Entre 35 y 44 horas	**24.1 %**
Entre 45 y 54 horas	31.8 %
Entre 55 y 64 horas	12.1 %
65 y más hrs.	12.1 %

Fuente: Ministerio de Trabajo, "Estudio de la mano de obra en las áreas urbanas del Perú. Encuesta de Hogares 1973. Tomado de Maletta, H., "El subempleo en el Perú", Apuntes Nº. 8, 1978. Pág. 36.

Desde el punto de vista del empleo, la garantía en la obtención de servicios básicos para la vida ha mostrado tener un gran impacto sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y, en particular sobre la oferta de mano de obra. Baste recordar el grave problema del ausentismo en diversos países socialistas. De hecho, postulamos que un cambio social significativo libera puestos de trabajo al dejar de existir el tipo de presión que obliga a trabajar bajo condiciones sociales capitalistas. Al mismo tiempo, si las condiciones de rentabilidad, cuando la empresa es privada, lo justifican la demanda por *nuevos* trabajadores tenderá a aumentar. En caso de empresas no privadas deben ponerse en acción otros estímulos a la contratación.

Así, dejando otros elementos de lado, la oferta de mano de obra baja y su demanda sube. La magnitud de este efecto depende mucho de circunstancias históricas e institucionales particulares. Esta vez, sólo queremos llamar la atención sobre uno de los efectos propios del cambio social sobre la situación del empleo. Este efecto consistirá en la liberación de horas de trabajo, por lo menos donde las jornadas son superiores a la mínima legal.

Se dispone, de ese modo, de un punto de partida distinto del actual en lo que a existencia de jornadas de trabajo aplicables a la capacidad física instalada actualmente en uso. Estamos, pues frente a un potencial de empleo previo al que se deriva de un mayor uso de capacidad física instalada. En la medida en que tal potencial de empleo depende mucho de factores institucionales bajo la nueva situación social es difícil evaluar con precisión su magnitud. Las cifras mostradas parecerían indicar que, por ejemplo, en la industria peruana el potencial para el pleno empleo sería bastante grande. Un estimado grueso del máximo asignable (sin tener en cuenta ocupaciones secundarias) estaría dado por el promedio de horas semanales trabajadas en la ocupación principal. En el caso del Perú, una estimación basada en la encuesta que sirvió de base al cuadro No. 2 revela un promedio de 46.7 horas semanales, esto es, 16.7% más que 40 horas que tomaremos como referencia ahora. Esto querría decir que se podría proveer a todos los actualmente ocupados una jornada de 40 horas y disponer jornadas de trabajo para un 16.7% más de la PEA. Siendo el desempleo urbano en la misma fecha de 7.5% nos encontramos con una capacidad física actualmente en uso que sería capaz de absorber a toda la PEA urbana en jornadas de 40 horas y todavía sobraría capacidad física.

Conviene sin embargo detener rápidamente un razonamiento tan simple como el anterior una vez que esperamos haber logrado explicitar

la mera existencia de una capacidad física instalada superior a la que se considera en las discusiones usuales sobre su mayor utilización en la forma de turnos. El cambio social amplía la posibilidad de absorber mano de obra por medio de la ampliación de turnos ahorrando no sólo en capital fijo, sino sobre todo el capital circulante. Indudablemente, existen múltiples realidades que impiden un proceso tan simple como el esbozado en el párrafo anterior y no pretendemos desarrollar aquellas de las que somos conscientes. Simplemente mencionaremos las dificultades para la redistribución de puestos de trabajo que surgen de la calificación necesaria para ocupar los puestos liberados, del tipo de funcionamiento de la empresa, etc. Si se desea llegar a un dimensionamiento exacto del potencial empleador de la capacidad instalada física en uso, también resulta esencial precisar una política de mantenimiento de rentabilidad empresarial donde el centro laboral sea privado y una política de elevación y garantía del ingreso del trabajador. Evidentemente, el costo de mejorar el ingreso real no puede recaer mayoritariamente en el pequeño empresario. Por otro lado, la pauta de consumo garantizable no es compatible con la actual y no necesariamente con la que resultaría de un uso individual de todo el ingreso personal o familiar. Estos y otros aspectos exigen una radical política de redistribución a través de servicios colectivamente provistos. El tratamiento en detalle de estos problemas exige una extensión, que excede la disponible para este artículo y un nivel de abastracción menor que el que predomina en esta parte del ensayo.[13]

II. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y EMPLEO: NOTAS PARA UN PROYECTO

En la sección I nos hemos restringido a tratar el problema del empleo a un gran nivel de abstracción y, dada la complejidad de un país como el Perú, con cierta aunque necesaria unilateralidad. Tratábamos de explicitar las consecuencias del cambio social sobre aspectos que usualmente se asumen como parámetros. En esta sección desarrollaremos un punto de vista más concretamente basado (aunque no siempre explícitamente) en la realidad peruana.

13. Agradezco a Javier Herrera su interés por discutir sobre el significado financiero de una propuesta como la señalada.

Una estrategia de desarrollo tiene que optar por la aceptación de las ventajas y restricciones impuestas por el carácter de sistema de organización social aceptado. Más específicamente una estrategia capitalista supone aceptar como convenientes los rasgos inherentes al empleo esbozado en la primera sección de este artículo. Una estrategia alternativa, por otro lado, implica rechazar todos o algunos de tales rasgos.

Junto a la opción anterior, hay un cúmulo de otras decisiones sustanciales que, al interior de dicha opción fundamental, se refieren al grado de desarrollo tecnológico en el que se proveerá empleo, al sector productivo (primario, etc.) designado para proveerlo, a la región, etc. Para explicitar aquellos criterios que nos parecen fundamentales vamos a comenzar esta sección resumiendo y evaluando la estrategia de desarrollo capitalista que más explícitamente se ha preocupado por el problema del empleo. Nos referiremos al proyecto de desarrollo basado esencialmente en la exportación de manufacturas y en la utilización de turnos adicionales. Posteriormente haremos el esbozo de un punto de vista estratégico alternativo.

1. Industrialización y Empleo por Sustitución de Exportaciones

El diagnóstico de la situación de los países subdesarrollados, y del Perú entre ellos, gira en torno a la limitación impuesta por la capacidad de exportar al proceso de industrialización. Frente a ello, la provisión de divisas al sector industrial tiene que provenir del propio sector y no del primario. Para lograrlo, es necesario utilizar la capacidad industrial existente al máximo número de turnos posible. La aceleración de la producción lograda de esta manera se sostendría continuando tal tasa de utilización con el nuevo capital instalado una vez que el previamente existente fuera utilizado a plenitud.[14]

A nuestro entender esta estrategia tiene dos problemas: su inconveniencia para el país y su inviabilidad. Queremos explicar en primer lugar porque nos parece inconveniente para así ponernos en lo que consideramos el mejor de los casos (en cuanto a la viabilidad) para tal estrategia. Si su "éxito" no resuelve problemas sustanciales del país menos lo hará si fracasa.

14. Al respecto se puede leer Schydlowsky, D.M. y Wicht, J.J., **Anatomía de un fracaso económico**, CIUP, Lima, 1980. A nuestro entender la alternativa planteada en esta obra no es idéntica a la basada en "zonas francas".

a) **Inconveniencias**

i) Demás está señalar que la opción capitalista al interior de la cual esta estrategia busca reasignar recursos incorpora al empleo las *características sociales* indicadas en la primera sección del artículo. La subordinación forzada, la inseguridad frente a la vida, etc. son características de la vida cotidiana de los trabajadores que resultan indispensables para hacer funcionar esta estrategia de desarrollo.[15] Es más, casi cualquier avance en este terreno choca con los intereses de la estrategia por cuanto, bajo las condiciones tecnológicas actuales del país y de los países subdesarrollados la competencia con países en donde el salario es menor y la legislación laboral más atrasada dejarían fuera de carrera al Perú en lo que se refiere a la atracción de capital industrial internacional.

El empleo que se produce en esta opción tiene que ser inestable, con escasos derechos laborales, con condiciones de trabajo insatisfactorias y con salarios suficientemente bajos como para que la pequeña y mediana empresa industrial logre ser competitiva a nivel internacional. La experiencia internacional muestra esto con claridad.

ii) Al basarse esta estrategia en la mayor utilización del núcleo más "moderno" de la economía aumenta la heterogeneidad productiva de la economía reproduciendo así una de las razones y, al mismo tiempo de las consecuencias fundamentales de nuestro subdesarrollo. Bajo condiciones de predominio de la producción mercantil esta heterogeneidad garantiza la pobreza de la inmensa mayoría de los peruanos.[16]

El refuerzo de la heterogeneidad productiva no sólo ocurre simplemente en razón del particular énfasis otorgado a la industria. El esfuerzo

15. Nuestra opinión sobre este asunto continúa siendo la desarrollada en "Razones y Falacias de la Exportación no Tradicional", artículo de crítica al libro de Schydlowsky y Wicht anteriormente citado que apareció en **Análisis** No. 7. Lima, 1980.

16. Para Pinto, A. y Di Filippo, A. por ejemplo "... esa heterogeneidad constituye el principal factor 'original' de la estructura distributiva en América Latina, lo cual implica, como es obvio, que la superación de esa circunstancia básica constituye el primer requisito para cualquier modificación significativa de ese esquema repartitivo" en "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina" aparecido como parte de Foxley A. (ed.) **Distribución del Ingreso**, F.C.E., México, 1974, pág. 242. La única acotación que haríamos a la cita tomada es que la relación productividad-distribución debe ser rota en el corto plazo para lograr cualquier objetivo significativo en términos del bienestar de la mayoría del país. A mediano plazo, sin embargo, la homogeneización estructural es indispensable (aunque no suficiente) para una adecuada distribución del ingreso.

financiero y físico requerido para viabilizar el dinamismo industrial basado en la exportación desde la actual estructura industrial supone descapitalizar sectores menos productivos de la economía nacional y deteriorar aún más la ya heterogénea estructura productiva. Por ello, esta estrategia reposa en la destrucción de las actividades menos productivas y en la formación de un mayor número de desocupados resultante del paso a esa condición de buena parte de los subocupados rurales.

iii) Por lo anterior esta estrategia refuerza el *desequilibrio sectorial* existente. Ello ocurre al concentrar esfuerzos en la industria a prácticamente cualquier costo, disminuyendo el desarrollo de otros sectores. Además la necesidad de artículos provenientes de tales sectores tiende a satisfacerse a través de importaciones. De ese modo, además se supone que la competitividad internacional de la industria peruana será mayor. Lo anterior, equivale a una continua desarticulación de la actividad productiva nacional tanto entre la industria y los demás sectores productivos como, al interior de la industria, entre la producción de bienes finales (consumo o exportación) y la de intermedios que tendrán que competir en igualdad de condiciones con las importaciones.

iv) La estrategia postulada refuerza el *centralismo limeño* al basarse en la mayor utilización de un recurso limeño: la capacidad instalada industrial.

La importancia geopolítica de esta estrategia es enorme pues colabora a acentuar los problemas relativos a la ocupación del territorio nacional. Orienta la economía de la costa hacia el exterior del país siendo el resto del Perú proveedor de agua, minerales, fuerza de trabajo, energía, etc. para alimentar la exportación y el consumo urbano. La historia entera del Perú ha mostrado qué significa esto para las regiones proveedoras de tales recursos.

v) La concentración en uno de los sectores más productivos y capitalizados de la economía, en la clase social minoritaria del país y en la región históricamente concentradora de la economía y de la administración pública refuerza la *concentración de la organización y del poder político* actualmente observable en el país. Así, una causación circular concentradora y centralizadora se desarrolla, acentuando los factores alimentadores de la opresión económica y administrativa regional.

vi) Al concentrarse recursos económicos, políticos y administrativos en el cuartil superior de la distribución del ingreso es natural pensar en esta

estrategia como generadora de una *concentración del ingreso social, y regional.* El escaso efecto redistributivo potencial, al basarse en la expansión de los asalariados alcanzará a una proporción minoritaria de los trabajadores del país.

vii) El método capitalista de implementar esta estrategia supone el desarrollo de la "soberanía del consumidor" y, por tanto, de *pautas de consumo desiguales en cantidad y calidad.* Es conocido que ello supone un desperdicio de recursos económicos y una dificultad para que se adopte una política de producción compatible con el abastecimiento al conjunto del país de artículos de primera necesidad. Además, la orientación hacia el exterior en el contexto social indicado tiende a facilitar la *separación entre producción y consumo local.* Cuantos más artículos de primera necesidad son fundamentalmente abastecidos desde el exterior más débil es un país en todos los terrenos. La separación mencionada resulta del hecho de que, al estar el mercado dinámico en el exterior y al concentrarse el ingreso en el país, el trabajador nacional es totalmente necesario para exportar pero no es igualmente indispensable como comprador.

viii) La estrategia de sustitución de exportaciones al acentuar algunos problemas sustanciales del país se hace prácticamente incompatible con un régimen democrático en lo político. El *régimen político estimulado* por esta alternativa *es dictatorial* no sólo por el mencionado refuerzo de las desigualdades nacionales sino también por las garantías que exige el capital extranjero para invertir; garantías en cuya oferta compite el Perú con decenas de dictaduras a nivel mundial.

Lo que esta alternativa ofrece es engrosar el número de asalariados, ocupar a una parte de los "subocupados" y desocupados urbanos rellenando los lugares vacíos con nuevas capas migratorias estimuladas por la descapitalización rural en general y particularmente del campesino medio y pobre. Ofrece, sin duda, un mayor dinamismo. La experiencia nacional es nítida al respecto como ha sido mostrado por varios estudios de importancia[17] y no hay razón para aceptar que "más de lo mismo" sea lo mejor para las grandes mayorías.

ix) La situación política tiene un impacto particular en la economía orientada a la exportación de manufacturas. El precio de recursos natura-

17. Webb, Richard, **Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973,** Harvard University Press. Cambridge, 1977.

les o de productos derivados de su procesamiento fluctúa al ritmo de la demanda mundial, generando así cierta inestabilidad en el valor de las exportaciones. La exportación de productos manufacturados con poca base en recursos naturales nacionales si bien estabiliza las fluctuaciones de precios introduce *una inestabilidad propia.* Esta consiste en que, frente a condiciones políticas internas inestables o frente a rozamientos con las economías capitalistas metropolitanas, el capital extranjero puede optar por descapitalizar la industria exportadora y retirarse del país dejando inútiles instalaciones de ensamblado. En el caso de los recursos minerales, etc. éstos no pueden irse junto con el capital extranjero. Si bien el país no tiene garantía del precio que va a obtener, sí tiene del volumen que puede generar.

x) El engarce de la exportación manufacturera a la economía mundial es mayor por cuanto, el recurso fundamental que el país aporta es intercambiable por el de otro país: mano de obra. Los insumos y el mercado es internacional. La condición de estabilidad de este tipo de exportación está en la *total dependencia* del país al capital transnacional y a los Estados imperialistas más poderosos. La fuerza que da la propiedad de un recurso requerido y no obtenible con facilidad en otra parte desaparece en el caso de la producción basada en insumos y mercados extranjeros.

b) Inviabilidad

Si el eventual éxito de esta estrategia tiene serios inconvenientes, las ventajas que se derivan de ella depende crucialmente de la magnitud en la que se expanden los turnos. Al respecto, es relevante plantear algunas razones por las cuales consideramos los supuestos usualmente planteados por los proponentes de la "exportación no tradicional-turnos múltiples" excesivamente optimistas.

Un supuesto central de la estrategia en evaluación es el que se refiere a la capacidad competitiva de la industria peruana. Se asume que la eliminación de las distorsiones en el sistema de precios y del "pesimismo" exportador permitirán convertir la actual estructura industrial en competitiva. Se concibe así que la eficiencia tecnológica y administrativa de la industria peruana es comparable a la internacional. Hay demasiados elementos para hacer de tales supuestos inaceptables. Los problemas de escala en el terreno tecnológico y en el administrativo, los relativos a las externalidades difícilmente encontrables en el país, los característicos de la comer-

cialización en gran escala y otros, hacen bien difícil de aceptar la supuesta competitividad.

Por otro lado, como se sabe, la mayor parte del stock de capital industrial ya se utiliza a tres turnos en momentos de actividad económica promedio. Desde que una parte de la pequeña y mediana industria es proveedora de insumos, piezas, etc. a la industria plenamente utilizada es muy difícil imaginar que dicha pequeña y mediana industria puedan elevar el número de turnos sin que antes haya ocurrido una expansión de la capacidad instalada en la gran industria local.

Además, el procesamiento industrial acelerado de artículos provenientes de la agricultura nacional, pesca y minería, por ejemplo, no siempre contará con una triplicación de materias primas susceptibles de ser utilizadas para ese fin.

Es conocida la restricción impuesta por la energía al aumento brusco de la producción industrial. Por otro lado, en el contexto social y político en el que se propone aplicar esta estrategia es muy difícil imaginar una consecuente y sostenida política de conservación de recursos energéticos, sobre todo petróleo.

El momento internacional es muy distinto que el que predominó en la década de los 1960s y en la primera mitad de los 1970s. Mientras que en esos períodos la oferta de productos manufacturados se reducía a pocos países subdesarrollados y el mercado mundial estaba abierto y crecía a tasas muy altas, en la actualidad hay muchos países en la perspectiva de exportar, los exportadores tradicionales están en problemas y el proteccionismo de los países industrializados ha aumentado. En estas condiciones es muy difícil de creer cualquier proyección exponencial de las exportaciones manufactureras.

En vista de lo anterior, las optimistas proyecciones de los defensores de esta estrategia pierden fuerza y el resultado final termina siendo la posibilidad de seguir creciendo con las pautas conocidas en el pasado, sustituyendo algunos productos por otros pero sin alterar la estructura de absorción de mano de obra en forma sustancial y sin alterar tampoco el ritmo de absorción de modo tal de resolver el problema apremiante de las grandes mayorías.

Por ello, lo más realista, respecto de la estrategia basada en la exportación de manufacturas, es incorporar incentivos a dicha exportación pero dentro de una estrategia bastante más compleja y de un sistema social distinto.

2. Estrategia para una Nueva Sociedad

La tarea de plantear una estrategia alternativa es superior a la de demostrar la inconveniencia y/o la inviabilidad de las estrategias contrincantes. La razón por ello no está sólo en la necesidad de utilizar una gran dosis de imaginación. Lo fundamental de la dificultad reside en que el objetivo es cualitativamente superior. No es una cuestión de más o menos empleo, se trata también de generar otro tipo de empleo.

Ya hemos señalado en la primera parte del artículo las aspiraciones en términos de lo cualitativo. Recordaremos simplemente que una alternativa real supone la garantía del pleno empleo para todos los peruanos, la garantía de la satisfacción de las necesidades más apremiantes y el cambio democrático en las relaciones sociales de producción, distribución, etc. La distribución del poder necesaria para hacer de estos objetivos irreversibles es la opuesta a la propuesta por la alternativa evaluada anteriormente.

Sólo recordando lo anterior y poniéndolo sobre el tapete se puede ser realista sobre las dificultades para lograrlo. Sin embargo, el planteamiento de lo señalado en el párrafo anterior tiene un significado práctico. El desarrollo se logra buscando algo más que desarrollar.[18] El impulso social, unificado y persistente, necesario para acometer tareas dignas de nuestra época supone apuntar a objetivos superiores, utópicos. Los frenos a la realización deben ser previstos pero no adelantados, asumidos pero no incorporados en la propuesta. Frenar es tarea de otros, la nuestra, impulsar.

Esto nos coloca, quizá paradójicamente, en el terreno del realismo. Hay un realismo conocedor de los límites, hay otro respetuoso de ellos. Hay un realismo que se basa en la reducción de los objetivos a lograr y, por tanto, en la renuncia a lograrlos, hay otro que se basa en la confianza que se tiene en una sociedad unida orientada hacia algo más que el mero consumo y bienestar biológico. La renuncia a objetivos equivale a una confesión de incapacidad de resolverlos dada la actual configuración del poder. La acusación de "irreal" hecha a las postulaciones de una nueva estructura de poder coloca a quien la hace en mal pie pues lo implementable ahora no resuelve los problemas fundamentales del país y por otro lado, la política que los resolvería no es implementable. En lo inmediato ninguno de los dos planteamientos resuelve el problema. Sin embargo, hay una di-

18. Hinkelammert, Franz, **Dialéctica del desarrollo desigual**, Amorrortu, Buenos Aires, 1970.

ferencia fundamental entre ambos. Quien no puede resolver los problemas esenciales porque no está en el poder político tiene el futuro por delante. Pero, ¿cuál es el realismo del que no los resuelve justamente porque tiene el poder? ¿Cuál el futuro?

En lo que sigue vamos a reducirnos a los aspectos más cuantificables; base necesaria para afirmar los más cualitativos y auténticamente revolucionarios. Comenzaremos con apreciaciones relacionadas a la distribución del ingreso para luego extendernos a las implicancias sobre la producción y el empleo.

i) En el corto plazo *el objetivo es elevar la producción redistribuyendo al mismo tiempo el ingreso y redistribuyendo aún más el consumo.*

En relación al ingreso monetario, su redistribución supone especificar tanto el tipo de ingreso como su magnitud. Al respecto, algunas afirmaciones sintéticas nos pueden servir de descripción. Por de pronto, las ganancias de las empresas capitalistas constituyen más del 30% del ingreso del país y son propiedad fundamentalmente de una fracción menor al 1% de la población del Perú. Más aún, un componente importante de esta ganancia es derivada de diferencias internacionales de productividad y no de la mayor o menor destreza del capitalista para extraer plusvalor del trabajador peruano. También existe un componente de esas utilidades que es derivado de las diferencias de productividad al interior de ciertas ramas de la producción nacional.

El elemento "renta" de las utilidades es muy grande en el país. Es también grande el efecto-ingreso de los términos de intercambio internacionales. De ello se deduce que parte importante de las utilidades es relativamente independiente de la gestión capitalista propiamente dicha.

Por otro lado, la proporción de los asalariados entre los trabajadores es todavía minoritaria y la mayor parte de ellos está vinculado a unidades productivas de baja productividad al interior de las diversas ramas de producción y más aún en relación con la productividad internacional. Además, conocemos que, aun así, la mayor parte de los asalariados se encuentra entre la mitad menos pobre del Perú.

Complementando lo anterior, más de la mitad de la fuerza laboral tiene ingresos monetarios vinculados al precio de venta de mercancías distintas de su fuerza de trabajo, se encuentra vinculada a unidades productivas de muy baja productividad al interior de su propia rama de actividad y más aún en relación en términos internacionales. Ellos se encuentran mayoritariamente en la mitad más pobre del país.

Finalmente un sector importante de ambos grupos combina de distinta manera una categoría de ingreso con otra. Generalmente corresponde con los trabajadores más pobres de ambas categorías.

Como el objetivo de elevar la producción es tener qué redistribuir, nos interesa precisar las disponibilidades instrumentales para lograrlo. En vista de ello, podemos postular las siguientes orientaciones generales: a) El ingreso monetario personal no puede ser criterio fundamental de acceso al consumo básico. La enorme desigualdad en su distribución lo impide. b) Aun así, debido al mantenimiento parcial del mercado en la economía, el ingreso debe ser redistribuido para que colabore al objetivo de "democratizar" el bienestar material. c) La capacidad adquisitiva del ingreso monetario después de la redistribución tiene que ser discriminativa a favor de los sectores más pobres. (El Sol del pobre debe "ir más lejos" que el Sol del absoluta y relativamente rico).

El primer punto nos lleva a una política de consumo al margen del mercado, y por tanto, del ingreso individual. Salud, educación acceso al agua y alimentación juvenil e infantil efectivamente gratuitas y universales son prioritarios junto con recreación deportiva y artística, administración de justicia y seguridad policial. La rápida universalización del Seguro Social es pieza clave para lo mencionado en primer lugar. La alfabetización inmediata, seguida por la enseñanza contable y la organización en asociaciones que exijan la práctica del conocimiento adquirido es también esencial. Unido a lo anterior la distribución gratuita de alimentos en las escuelas y nidos completa tres pilares básicos de un futuro distinto. Los requerimientos de inversión, producción y empleo para lograr lo anterior son precisables fácilmente y en muchos casos lo que se requiere es una movilización masiva de profesionales médicos o para-médicos, educadores y trabajadores sociales.

Con reglas de juego claras y con capacidad de sancionar drásticamente el contrabando, el sistema de precios puede ser una ayuda al proceso redistributivo. Una medida importante en ese sentido es la discriminación de precios. Se trata de gravar con impuestos indirectos al consumo de artículos y servicios relativamente suntuarios y subsidiar los artículos y servicios esenciales. Este subsidio debe dirigirse a estimular el aumento de la producción y productividad de los sectores priorizados. En el caso del campesino, dada la lentitud de los efectos de los incentivos sobre el nivel de productividad y de la lentitud para acceder a ciertos servicios básicos, es necesario elevar inicialmente los precios de los productos agropecuarios.

En la misma dirección discriminativa se orienta la selectividad en las tarifas de servicio público, en la tasa de interés aplicable al crédito para inversión, etc.

En todos estos casos el problema administrativo requiere ser enfocado desde el punto de vista técnico y desde el punto de vista político. Muchas veces se cubre con argumentos técnicos lo que en realidad constituye una dificultad política para discriminar en contra de los poderosos, detectar las evasiones y sancionarlas.

La política salarial tiene que orientarse hacia la homogenización de los salarios monetarios de abajo hacia arriba. Para ello es necesario estimular el aumento de la productividad en la pequeña y mediana empresa así como una formación ideológica de los asalariados de altos ingresos para orientar sus exigencias hacia el consumo de servicios colectivos de recreación, cultura, perfeccionamiento técnico-profesional, participación democrática creciente en la operación de la empresa, reconocimiento social, etc.

La política de consumo, al margen de los ingresos personales y de la política directamente dirigida a la elevación de la productividad agropecuaria, exige recursos provenientes de la renta diferencial y absoluta implícita en las utilidades. Ello exige una política que combine la estatización de la renta con mecanismos de compensación que redistribuyan el ingreso al interior de cada rama de producción, de cada asociación de productores, comerciantes, etc.

En el terreno de lo político, lo anterior supone una organización del poder que disminuya la relación entre poder político individual y poder económico. Para ello es esencial la difusión masiva y obligatoria de organizaciones democráticas en el máximo número de instancias económicas y políticas. Sólo así el beneficio, la producción industrial por una rama y el beneficio de una irrigación, de la formación de una cooperativa de consumo o de comercialización en un valle será oportunidad redistributiva donde al mismo tiempo se respete la capacidad gerencial necesaria y se la retribuya. Indudablemente, lo anterior supone una campaña educativa masiva y permanente sobre el significado profundo de la democracia y de la igualdad, del sacrificio y del desarrollo nacional. Acá debemos recordar con humildad las profundas dificultades existentes para sustituir el egoísmo por el altruismo como motor del incremento de productividad y estímulo de un nuevo tipo de consumo. Sobre esto ya tratamos en la primera parte de este ensayo.

ii) *Reordenamiento de la inversión, producción y empleo.* Todo lo anterior exige un reordenamiento sustancial de la oferta y, al mismo tiempo, su expansión. En lo que a la producción industrial se refiere, esta tiene que ser ampliada cuando se trate de artículos definidos como prioritarios. En algunos casos esta ampliación deberá ser antecedida por la estandarización de productos, partes, etc. reduciendo el número de diseños distintos de productos que cumplen el mismo objetivo. En otros casos será necesario reconvertir la capacidad productiva de las empresas más tecnificadas realizando pequeños cambios en las especificaciones técnicas de modo de adecuar la producción a las nuevas prioridades. Otras empresas deberán desarrollar algunas de sus líneas de producción y abandonar o restringir otras. Todo esto permitirá mantener en funcionamiento buena parte de la capacidad industrial readecuándola al cumplimiento de las metas de redistribución y consumo. Este tipo de flexibilidad es esencial.

Las transformaciones anteriores pueden acelerarse conforme la inversión de reposición se lleva a cabo o nueva inversión se realiza. Sobre la base de dichos cambios, la ampliación de turnos de trabajo adquiere compatibilidad con las prioridades señaladas. Los turnos a utilizarse variarán según la prioridad de los artículos o servicios generados, según las divisas disponibles y los mandos técnicos e insumos existentes. Lo específico en este caso está dado por la priorización consciente y planificada y por la asignación de todos los demás recursos necesarios para la utilización plena aún a costa de recortar su disponibilidad para otros sectores. De ese modo, la política de utilización de turnos añade flexibilidad a la estructura industrial y no sólo posibilidades de crecimiento. Esto es fundamental cuando lo que se quiere es reactivar la economía redistribuyendo ingreso al mismo tiempo.

Esa flexibilidad permite, por otro lado, administrar la utilización de recursos importados, materias primas y otros elementos nacionales de la producción y, tan importante como todo lo anterior, capacidad técnico-administrativa. Esta administración resulta esencial, pues la respuesta eficiente a las vicisitudes potenciales (escasez de divisas, cuadros técnicos, etc.) depende de la claridad en las prioridades y de la flexibilidad en la reestructuración de la oferta.

Los instrumentos específicos utilizables para estimular este proceso son diversos y variarían según la prioridad establecida. Allá donde los recursos físicos y humanos han sido asignados con alta prioridad la máxima

utilización de turnos será obligatoria e independiente de la rentabilidad individual. La variación en la estructura de la demanda es en sí misma un estímulo fundamental si está ligada a incentivos especiales a la estandarización del producto, a la integración nacional, a la respuesta productiva en el caso de artículos prioritarios, etc. Un estímulo importante será el correspondiente a la industria exportadora, sobre todo a aquella basada en el procesamiento de recursos naturales donde el Perú tiene ventaja absoluta. Por otro lado, la socialización de los costos de producción correspondientes a los salarios operada, por ejemplo, por medio del otorgamiento de Seguridad Social permitirá evitar que en la competencia por exportar se sacrifiquen aspectos esenciales de la dignidad humana del peruano. Cubierto este aspecto y el referido a las prioridades para el consumo interno, el estímulo a las exportaciones manufactureras, la utilización de un renovado servicio diplomático para buscar circuitos comerciales, y también de los grandes monopolios exportadores del Estado para abrir tales circuitos son medios para que tanto el sector público como el privado entren al mercado mundial de manufacturas con toda la fuerza posible. Recursos naturales, circuitos de información, capacidad de negociación y estabilidad social basada en la justicia son bases para luchar por un espacio adecuado en el campo de batalla mundial, y retener para el país los beneficios de lograrlo. Competir fundamentalmente empresa por empresa, e incluso a través de asociaciones privadas, es reducir la fuerza potencialmente utilizable por un Estado auténticamente representativo y claro en sus objetivos estratégicos.

Mirado el problema desde el ángulo del empleo, el elemento central de la política de producción e inversión no es, a nuestro entender, el relativo al sector industrial. Uno de los aspectos estratégicos centrales es "levantar lo atrasado" para homogenizar la estructura del país desde el lugar donde están los trabajadores, desde la actividad que saben realizar, desde la actividad que pueden potenciar en base a la experiencia acumulada. Una estrategia que se basa en la utilización plena del factor humano y, no de la capacidad industrial instalada y menos aún del capital instalado tiene que tener en el área rural un lugar prioritario. Si señalamos el área rural es porque no consideramos que el problema deba concentrarse en lo agrario o en lo ganadero. Más bien se trata de enfrentar el problema del empleo rural desde el complejo de recursos naturales y humanos tanto en la sierra como en la selva. Si pensamos fundamentalmente en esas regiones es porque nos parece que el problema de la producción de la inversión y del em-

pleo rural en el área de la costa es de menor importancia relativa. Muchas políticas son sin embargo válidas para todo el área rural.

En la agricultura y la ganadería, mejores precios y precios de garantía mejorarían la situación del campesinado sin duda, y ello es fundamental. Pero la política no puede reducirse a esperar los efeçtos de esta mejora en el ingreso sobre la productividad. El subsidio a insumos, particularmente a los "mejorados" a partir de variedades propias de la región y el incentivo a la mejora genética y del manejo del ganado pueden rendir efectos inmediatos sobre la productividad y servir de encauzador hacia la inversión productiva de una parte del mayor ingreso recibido por la política de precios.

La construcción de la infraestructura de riego, caminos, etc. es parte esencial de la inversión reproductiva en el campo, y de la política de empleo. En este caso, al empleo inmediato se añade el empleo generado con la apertura de nuevas tierras y de otras posibilidades productivas. El significado de esta medida depende de la masividad con la que se efectúa. En este caso se requiere movilizar al conjunto del campesinado del país y prácticamente al unísono. Las exigencias organizativas son enormes pero también lo es la capacidad gerencial existente para este tipo de iniciativas en la propia población interesada y beneficiaria directa de la inversión.

Este es, justamente, uno de los rasgos determinantes de la nueva estrategia; adecuar el tipo de inversión a la capacidad financiera particularmente a la disponibilidad de divisas pero también a la capacidad gerencial del país. El área rural reúne una gran experiencia de trabajo microrregional colectivo y escaso requerimiento de divisas. La masividad con la que puede desarrollarse una política de esta naturaleza está dada por la claridad con la que se asuma el reto del empleo pleno y por la consecuente asignación de recursos.

La utilización de tierras en descanso y mal trabajadas es fuente segura de empleo y de aumento en la productividad agraria. Igual es el efecto de los policultivos a incentivar con el subsidio a semillas, la alfabetización aplicada, y la investigación participante y colectiva eventualmente estimulada por organismos como la UNESCO.[19]

Las iniciativas mencionadas tomadas independientemente no tienen

19. UNESCO, "Intercambio de Conocimientos por un Desarrollo Autónomo", Boletín de Información, enero 1981.

el mismo significado que si se las toma en conjunto y en vinculación unas con otras. En este caso, las primeras medidas, como son la política de precios, los subsidios a insumos mejorados, la construcción de infraestructura, la utilización de tierras en descanso, los policultivos, etc. tienen por finalidad tanto como mejorar y ampliar las oportunidades de empleo productivo, el utilizar o crear una capacidad organizativa y administrativa que sea la base de iniciativas productivas cada vez más complejas y de tecnología más sofisticada. Se trata de desarrollar el potencial de las comunidades, asociaciones de regantes, cooperativas de comercialización, organización de trabajos comunales (escuelas, canales, etc.) y otras que permitan luego la absorción colectiva y la socialización de experiencias tecnológicas y, en general, una creciente apertura al cambio técnico y a la diversificación de actividades productivas. En este contexto debe entenderse la investigación popular, participativa y colectiva mencionada en líneas anteriores.

Evidentemente, la alfabetización generalizada y el destacamento de universitarios de provincias para colaborar en tareas de desarrollo en sus propias regiones y lengua es parte de una política de desenvolvimiento de las fuerzas productivas que incorpora los recursos intelectuales de la propia región.

Sobre esta base, la inversión puede adquirir una continuidad que la oriente hacia la diversificación de actividades. El desarrollo de eco-sistemas que incluyan pequeños o grandes bosques, piscicultura, manejo adecuado del ganado, apicultura, hidroelectricidad y agro-industria en pequeña escala, etc., etc. es imprescindible para contrarrestar en forma sólida la competencia con la "artillería ligera" (mercancías) provenientes de otras tierras de más alta productividad. La idea es desarrollar el criterio de la complementaridad en vez del de sustitución. A lo anterior habría que añadir la artesanía, el trabajo en pequeñas minas y otras actividades que pueden realizarse con apoyo en base a políticas de precios, subsidio a instrumentos de trabajo, etc.

En este proceso es posible proyectar la concentración urbana en núcleos susceptibles de ser atendidos con los servicios de salubridad pública, electricidad, etc. dentro de costos realistas.

De esta manera consideramos que, sin pretender eliminar, ni de lejos el flujo migratorio a las grandes ciudades del país, se logrará que una porción sustancial de la población peruana viva mejor, ejerza sus deberes ciudadanos y colabore en la oferta de productos necesarios para el bienestar

del país en su conjunto. En cualquier caso, y desde la perspectiva del empleo, el área rural ofrece grandes perspectivas de absorción productiva de mano de obra rural y de algunos contingentes urbanos. Sin el criterio de rentabilidad como prioritario y con la potencia de la cooperación simple es posible expandir el empleo sin temor a llegar a productividades marginales negativas como bien puede ocurrir en áreas de trabajo urbano sobrepobladas.

La agricultura y la industria son los sectores fundamentales desde el punto de vista del empleo productivo. Sin embargo, una política respecto de la producción de servicios es fundamental. Muchos servicios y cada vez mayor número de ellos son necesidad de amplios sectores populares. En este campo, la iniciativa individual, la escasa utilización de recursos físicos y financieros y la flexibilidad de localización permiten una amplia utilización de mano de obra. El problema fundamental nos parece que consiste en la priorización de los servicios a incentivar. Por otro lado, una ampliación de la producción y del empleo exigen y generan una más amplia red de comercialización. La redistribución regional y social del ingreso y del consumo impulsan de por sí una redistribución del comercio y de los márgenes comerciales correspondientes. El problema en este campo es el control de los márgenes de comercialización dentro de niveles prudentes, la eliminación de las mafias mayoristas y la organización pluralista de esta actividad.

A lo anterior hay que añadir, sin duda, la construcción de viviendas. Sin embargo, esta construcción termina teniendo más eficacia como complemento de otras políticas de empleo sectorial que como iniciativa fundamental de corto plazo.

Sectores como el gran minero, los servicios públicos como electricidad, agua, etc. además de la banca y el aparato burocrático del gobierno no pueden ser sobrepoblados. Su función es abastecer de excedentes al resto del país, ofrecer servicios baratos, acelerar la atención al público.

Sin duda, cada sector merece un tratamiento más detallado que haga justicia de las complejidades propias de cada uno de ellos. Las páginas anteriores han pretendido avanzar en la afirmación de que la subordinación de límites sustanciales provenientes del carácter del sistema capitalista abren posibilidades de emplear a la fuerza de trabajo peruana que superan todas las ofrecibles por la estrategia capitalista más ambiciosa en lo que a empleo se refiere.

III. REFLEXION FINAL

Finalizando, esperamos haber mostrado que las libertades adquiridas en lo referente a la posibilidad de emplear mano de obra están por encima del límite impuesto por la rentabilidad individual y por la actual estructura de poder. El objetivo de la política anterior no debe ser solamente resolver viejos problemas. Se trata de crear nuevos problemas que coloquen al país frente a restos distintos del de la mera supervivencia biológica. Por ello, no es, en esencia, un proyecto de sociedad el que planteamos; es, más bien, un nuevo tipo de ser humano en sociedad que vaya creando y destruyendo proyectos cada vez más civilizados.

NOTAS SOBRE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y EMPLEO*

Felipe Ortiz de Zevallos

Me corresponde expresar, en apenas veinte minutos, algunos comentarios personales sobre un tema tan amplio como Sistema Económico y Estrategias de Desarrollo y Empleo.

Quisiera dejar para el posterior debate mi opinión y comentarios sobre algunas de las posiciones técnicas y de las propuestas políticas planteadas en este seminario. Creo que en estos días se ha analizado con bastante detenimiento algunos aspectos importantes del problema del empleo en cada uno de los distintos sectores económicos. Por ello, quisiera que, en esta presentación inicial, me permitieran desarrollar algunas reflexiones sobre el tema a nivel mundial.

El Problema del Empleo y la División Internacional del Trabajo

En primer lugar, pienso que el problema del empleo va a ser el principal problema económico mundial en la década del 80. Así como en la década del 70 estalló la crisis de la energía, crisis que ha sacudido todo el sistema financiero internacional, el cual, hasta la fecha, no ha podido encontrar nuevas bases para un equilibrio mínimo.

Creo que será un desafío dramático el generar oportunidades de empleo a los 40 millones de personas que cada año incrementan la fuerza laboral. Desde ahora hasta el año 2000 los países del Tercer Mundo van a tener que crear mil millones de puestos de trabajo. Ello significa 120 mil

* Estas notas corresponden a la versión grabada de la intervención del autor en el panel "Sistema Económico, Estrategia de Desarrollo y Empleo".

nuevos puestos diarios, difíciles de concebir en un mundo de menor crecimiento relativo, con mayor conciencia de los límites de sus recursos naturales, con una inflación y una traba burocrática en aumento, con dificultades serias para el reciclaje de sus recursos financieros y al borde de una completa revolución tecnológica que va a traer consigo la utilización generalizada del micro-procesador de las computadoras y calculadoras.

En segundo lugar, pienso que en la actualidad no se cuenta con los instrumentos adecuados inclusive con definiciones conceptuales apropiadas para analizar cabalmente un problema tan inquietante. En el futuro inmediato, los países del Tercer Mundo van a tener que hacer un notable esfuerzo de reformulación de conceptos y de precisión consecuente de estadísticas para evaluar efectivamente la eficacia y eficiencia del aprovechamiento apropiado de sus recursos humanos.

En el último cuarto de siglo, las empresas transnacionales han logrado un manejo creciente sobre los sistemas de transformación y distribución de los recursos planetarios. En esta macrovisión, que es una concepción global del mundo como si fuera un solo organismo, las empresas pretenden —y, de hecho, lo logran— convertirse en el cerebro del conjunto, antro neurálgico que se ubicaría en las casas matrices de las mismas y desde el cual se ejerce un predominio que inclusive se extiende al sistema financiero regulado por la banca internacional.

La acción de las transnacionales se ha extendido notablemente aumentando, cada vez más, la producción en los países del Sur de bienes y servicios que son finalmente destinados al consumo de los países del Norte, constituyendo así una nueva división internacional del trabajo. Si antes el intercambio era entre productos terminados y materias primas, hoy día, y en el futuro cada vez más, lo será entre productos manufacturados y tecnología.

Esta nueva división del trabajo se asienta sobre dos avances tecnológicos fundamentales: El primero es la conquista de las distancias debido a mejoras significativas en los sistemas de transporte y comunicaciones. El segundo, la posibilidad de fragmentar el proceso productivo en etapas autónomas que son factibles de ser ejecutadas en distintos sitios y a diferentes escalas, para ser luego integrados en un solo producto final.

Las primeras transnacionales que aprovecharon estos desarrollos fueron de origen norteamericano, pero en los últimos años Europa y Japón han recuperado notablemente esta ventaja. Así, de las principales activida-

des sectoriales: la aviación, la industria automotriz y química, la electricidad, la fabricación de productos alimenticios y de maquinaria pesada, la producción de hierro y acero, las industrias metálicas y de papel, el petróleo, los complejos farmacéuticos y textiles, y las finanzas; de estos trece sectores —que son los fundamentales en el comercio y la producción mundial— el año 1960, once eran liderados, en tamaño, por una empresa multinacional norteamericana. En la actualidad, sólo siete de estos sectores tienen un predominio norteamericano y los demás han sido reemplazados por fusiones de empresas europeas y/o japonesas. En Europa, la aparición del libro "El Desafío Americano", causó un impacto tan importante que estimuló este proceso de fusión de las empresas europeas para hacer frente a esta problemática.

En el caso de Japón, es reconocida la capacidad de coordinación entre las empresas privadas y el Estado para formar verdaderos núcleos dedicados, entre otros objetivos, al desarrollo y promoción de esta nueva forma de división internacional del trabajo. Inclusive, empresas de algunos países subdesarrollados han ingresado a este grupo privilegiado de las transnacionales. Y no me estoy refiriendo aquí a empresas como la Ford Motor Co. del Brasil, que es una empresa propiedad en un 85 por ciento de la Ford Motor Co. norteamericana. Existen empresas de construcción —en países asiáticos, por ejemplo— que ocupan hoy día un lugar dentro de las cuatro o cinco empresas más importantes del ramo. Esta transferencia de ciertos sectores y procesos industriales a los países del sur, constituye, en teoría, un logro que debería beneficiar al conjunto de la economía mundial, por la explicación obvia de las ventajas comparativas. Pero existen sin embargo, algunos efectos secundarios, muchos de ellos negativos, que tienen que tomarse en cuenta en el análisis de este proceso.

En un reciente estudio del Instituto Max Plank de Alemania, realizado en base a la información de más de 100 países de los cuales alrededor de 20 eran de América Latina, se ha identificado algunos de estos sectores. En primer lugar, surge el problema de que la producción se concentra, extremadamente, en zonas francas especiales, que constituyen verdaderos enclaves diseñados para atraer la inversión extranjera mediante una competencia agresiva de incentivos diversos. En el último informe anual de una empresa textil norteamericana se sostenía la justificación de trasladar su planta a las Filipinas porque estimaban que un trabajador allí recibiría un dólar cincuenta al día por todo ingreso, con lo cual se sustituiría una

mano de obra norteamericana que no se podía contratar por menos de siete dólares.

Por consiguiente, estas dos revoluciones tecnológicas: por un lado, el hecho de conquistar la distancia; y, por otro lado, el de poder fraccionar el proceso productivo en etapas, que no tienen que tener la misma escala, permite lograr transferir una tarea manual, cuyo costo salarial es de siete dólares de un país del Norte, a un lugar del Sur donde el costo es de sólo un dólar cincuenta.

Ahora bien, estas plataformas de exportación, además del problema de la concentración, pueden generar algunos efectos contraproducentes que hay que tomar en cuenta en el análisis de las posibilidades de desarrollo de los países del sur, sociedades que por lo general son frágiles y están en proceso de formación.

Así, por ejemplo, en un centro productivo de este tipo, la fuerza laboral está constituida, predominantemente, por mujeres jóvenes, porque la industria electrónica, que es una de las que está usando más intensivamente esta ventaja, requiere tres atributos: habilidad manual, vista perfecta y muy buena disposición para el trabajo rutinario, cualidades todas ellas más fáciles de encontrar en una muchacha que en un trabajador adulto. La fuerza bruta, que era la ventaja tradicional del hombre mayor, pierde su importancia relativa en la línea de ensamblaje. Por lo tanto, hay que considerar el efecto que en una sociedad inmadura puede tener el hecho de que los principales receptores de ingreso sean las mujeres jóvenes y no los hombres adultos. Esto, evidentemente, tienen notables consecuencias sociales.

Luego, la flexibilidad de todo el sistema permite que, a medida que los costos aumentan en una zona, las empresas pueden abandonar las mismas por otras, debido a que, como se ha mencionado anteriormente, se ha conquistado la distancia y se ha aprendido a dividir el aparato de manera tal que sus etapas se puedan trasladar de un sitio a otro y después integrarse.

Esta flexibilidad de poder mudarse a zonas nuevas que súbitamente aparecen con menores costos estimula una competencia muy agresiva, que se debería regular de alguna forma y que impide un crecimiento estable. Por ejemplo, poco antes de caer el gobierno de Somoza, el Banco Central de Nicaragua hizo un anuncio en publicaciones internacionales que ofrecía una zona franca a US$ 0.20 la hora de trabajo manual. Este tipo de competencia, que podría ser en teoría saludable, debería estar en la práctica regida por normas rectoras.

Durante los últimos años, la inmigración se ha constituido en otra alternativa para aprovechar, de manera permanente o temporal, la mano de obra de trabajadores de un país pobre por otro rico. En Europa esto es mucho más común que acá. Pero algunos países de América Latina, especialmente de Centro América, están trabajando en este sentido. Aquí también, en teoría, el proceso debe beneficiar a ambas economías. Sin embargo, tampoco está, por cierto, libre de problemas. Este proceso, por ejemplo, fue estimulado durante la última bonanza europea; y, hoy día, en época de recesión, genera muchas tensiones sociales en los países anfitriones.

En Inglaterra, por ejemplo, se nota inclusive un surgimiento del racismo frente a la presencia del inmigrante de países pobres. Además, el argumento de que la liberación reduciría el desempleo en el país pobre no ha quedado totalmente comprobado. Por ejemplo, Turquía que ha sido el país que más ha utilizado este procedimiento, envió un millón de trabajadores a los principales países de Europa, casi el 10% de su población económicamente activa. Sin embargo, claro que por otro lado hubo un manejo desastroso de la política económica, su tasa de desempleo no ha disminuido. La razón probable es similar a lo que pasa en las relaciones entre el campo y la ciudad; son siempre los mejores los que emigran.

Se podría estimar en US$ 2,000 el costo de habilitar una persona saludable de 18 años en un país como el Perú. El costo de lo mismo en un país industrializado debe ser 4 ó 5 veces más. Entonces, la emigración, si es de los mejores, en cierta forma constituye un subsidio de la sociedad pobre a la sociedad rica.

Existen algunos otros factores que se señalan como ventajas del proceso de migración. Una es la transferencia financiera de fondos. Sobre ella, no encuentro una observación principal. Durante el año pasado se ha transferido, por este efecto, cerca de 9 a 10 mil millones de dólares. Sólo desde Estados Unidos a México se transfirieron algo así de 2 mil ó 2,500 millones de dólares. Alemania Occidental, solamente, transfirió una cantidad similar al resto de los países de Europa.

La otra ventaja que se menciona es la transferencia del conocimiento tecnológico adquirido cuando se regresa al país de origen. Esto es lo que algunos consideran, por ejemplo, al sostener que sería provechosa la repatriación de la gente que salió del Perú en los últimos años. Sin embargo, pienso que este beneficio tecnológico a veces queda diluido por el crecimiento potencial que se genera en las demandas y expectativas del personal repatriado.

Crear 120 mil nuevos puestos diarios en el Tercer Mundo va a ser imposible, a menos que se efectúe un cambio significativo en la estructura del sistema productivo comercial y financiero mundial.

Asimismo, a nivel global se puede comprobar la paradoja de que, a pesar de la relativa escasez del capital y de la abundancia de mano de obra en el Sur, se sigue usando maquinaria compleja en estos países; o sea, aún en estas plataformas se sigue prefiriendo la inversión intensiva de capital. Yo creo que esto, en primer lugar, se suele deber a errores garrafales de la política económica: sistemas arancelarios, cambiarios, crediticios y fiscales que adoptan los propios países del Sur. En el Perú lo hemos visto en los últimos años. Sin embargo, la historia económica de los países subdesarrollados está plagada de ejemplos similares que me hacen suponer o plantear la hipótesis que estos errores corresponden muchas veces a nuestra realidad política tradicional, es decir, una estructura donde la industria tiene más poder que los demás sectores, donde los productores tienen más poder que los consumidores, donde los prestatarios tienen más poder que los ahorristas, donde el sector urbano tiene más poder que el sector rural, donde los pocos empleados del sector moderno tienen más poder que los muchos desempleados del sector tradicional. De ahí, entonces, la frecuencia de los aranceles altos, de las muchas exoneraciones, de los salarios mínimos, de las tasas fijas de cambio a pesar de crecientes inflaciones internas, de los subsidios a las tasas de interés, a la energía, a los alimentos importados. Yo creo que si se acepta este criterio, el problema de que no haya una política económica adecuada, sólo podría ser corregido con un cambio político que puede ser de dos maneras: o más democracia, la solución ideal; o menos democracia. Es decir, o las mayorías pueden realmente conseguir que se consideren sus verdaderos intereses, o la sociedad —y esto se puede creer desde la izquierda o desde la derecha— sólo podrá ser manejada por una tecnocracia ilustrada que realmente sea capaz de identificar y enfrentar los problemas fundamentales para lograr un desarrollo apropiado.

Aparte de este problema político, existen otros aspectos técnicos igualmente relevantes. Uno, las empresas transnacionales no tienen un interés prioritario en reducir costos mediante un uso intensivo de la mano de obra, porque, en primer lugar, algunas de ellas son oligopolios que no necesitan competir por precios. Lo que desea un oligopolio son dos cosas: una, mantener el control y, otra, asegurar la estabilidad. Con más maquinaria y menos mano de obra se logra reducir los riesgos y maximizar el control y la estabilidad.

Y, por otro lado, existe siempre el interés burocrático no sólo del gobierno, sino también de las grandes empresas, por el prestigio que acompaña a la tecnología compleja. O sea, es más fácil lograr la atención y aceptación para implantar un nuevo proyecto petroquímico que para comprar repuestos de tractores o bombas simples de agua que mejoren la productividad del agro.

Por último, otro aspecto a considerar sería el correspondiente a la variable tecnológica. Los antiguos avances tecnológicos desplazaron trabajadores de la agricultura y de la industria, pero a la vez estimularon el crecimiento y desarrollo del sector terciario de la economía: los servicios. La principal evolución tecnológica de la década del 80 va a ser la aplicación de las calculadoras, las computadoras y el microprocesador; cuyo principal efecto es aumentar significativamente la productividad del sector de los servicios. Va a desplazar mano de obra de estas actividades. Las nuevas calculadoras y computadoras podrían reducir en un 30% los puestos de trabajo en los bancos y compañías de seguros. ¿Dónde va a desplazarse este personal? ¿Cuál será el sector cuaternario de la economía?

Quisiera concluir aquí estas reflexiones iniciales que espero sirvan de estímulo para los temas en debate.

Muchas gracias.

IDEAS CENTRALES SOBRE LA RELACION ENTRE SISTEMA ECONOMICO Y EL EMPLEO*

Carlos Amat y León

1. La estructura del poder impone un orden económico y social en función de los intereses del bloque hegemónico.

2. Las empresas son organizadas por el grupo capitalista para obtener ganancias y mantener su dominio sobre el mercado en el largo plazo. El tamaño, la localización, las tenologías y los bienes producidos, son determinados en función de esta racionalidad.

3. La estructura productiva del país es la expresión de la manera cómo están formadas las empresas y articuladas en relación al interés del capital monopólico.

4. La gran empresa concentra la mayor proporción del capital instalado y por lo tanto, explica la mayor proporción de las ventas y de las compras de bienes y servicios. Concentra, en consecuencia, la utilización de los recursos del país y constituye el factor dominante de la expansión del sistema. El eje a través del cual se orienta la inversión, está en relación a los intereses de largo plazo del bloque hegemónico.

5. La gran empresa es la que pone los términos para relacionarse con el capital extranjero. La transferencia de tecnología y su expresión en el tipo de maquinaria y equipo importados, es decidido por el mismo grupo de poder.

6. La capacidad instalada y las características del proceso productivo determinan la demanda por trabajo. Por otro lado, el tipo de maquinaria y el grado de automatización, son también parte de la oferta de tra-

* Estas notas resumen la intervención del autor en el panel sobre "Sistema Económico, Estrategias de Desarrollo y Empleo".

bajo. Ahorran mano de obra y aumentan la proporción relativa de desocupados.

7. La gran empresa emplea, por tal motivo, a un reducido número de trabajadores. Operan con un alto coeficiente de producto por trabajador y el valor de las planillas es de menor significación en sus costos unitarios. Están en capacidad, por lo tanto, de ganar mayores niveles de remuneraciones y tienen mayor flexibilidad para aumentar sueldos y salarios respecto al resto de las empresas.

8. Los trabajadores son disciplinados en función de los intereses del capital. El lugar de residencia, las calificaciones, sus horarios y condiciones de trabajo, los hábitos de vida y de consumo, están condicionados por la racionalidad que impone el capital.

9. Su poder monopólico les permite modificar el nivel general de precios, sobre todas aquellas empresas que producen bienes de precios inelásticos y que son de consumo masivo.

10. El costeo de sus insumos está en función de las expectativas futuras sobre: el tipo de cambio, el costo efectivo del dinero, la disponibilidad de liquidez, la legislación tributaria y la arancelaria. En la medida que esa racionalidad está en función de las ganancias, se adelantan a los acontecimientos tomando la seguridad del caso, e imponen a los consumidores, un mayor nivel de precios. Este es uno de los factores inflacionarios más importantes del momento.

11. El Estado es condicionado en su espacio de maniobra y manipulado en sus funciones, en relación de los intereses de corto y largo plazo del bloque hegemónico. Las características del gasto público y de los instrumentos tributarios, obedecen en gran parte, a las exigencias de este bloque.

12. El objetivo de política económica es garantizar mayor ingreso real para las familias de los trabajadores y el pleno empleo. Ello implica un cambio en la racionalidad del comportamiento del Estado, de las empresas y de las familias. Exige otro sistema de valores y formas de asignar recursos. En este sentido, lo que está ordenado en función de estos objetivos será lo eficiente y lo racional, en función de lo cual tendrá que disciplinarse el capital nacional y extranjero y la participación de todos los trabajadores.

13. Un cambio de esta naturaleza supone un proceso histórico en el cual las organizaciones de trabajadores y las organizaciones populares

de base, tengan el control del Estado. Esto supone a su vez, que el Estado tendrá que cambiar su naturaleza y su direccionalidad. Tendrá que ser un Estado rector y gestor de un nuevo patrón de acumulación. Un Estado que se articule directamente al aparato productivo más importante de la actividad económica del país.

14. En el supuesto de que se modifique la base de apoyo y de la orientación del Estado, se puede administrar la economía a través de tres herramientas complementarias:

A. Organizaciones de base para explicitar las necesidades de la comunidad, del valle, de la región; y por otro lado, para fiscalizar las funciones que cumple el Estado y las empresas a nivel nacional, regional y local.

B. Un Estado rector con capacidad para articular coherentemente todos los instrumentos de política económica, en función del mayor ingreso por trabajador y del pleno empleo. Asimismo, estricto rigor y consistencia del manejo económico y financiero, con los recursos reales con que cuenta el país.

C. Gerencia directa del aparato productivo a través de contratos de producción y comercialización para producir los bienes y servicios esenciales para los consumidores y los estratégicos para capitalizar al país. Esto implica administrar la economía de manera descentralizada, a través de la asociación de empresarios, comités de productores, a nivel local, por valles y por regiones. Se espera que las empresas autogestionarias, tendrán mayor participación en la administración de los recursos económicos del país.

VII
ANEXOS

INFORME FINAL

I Datos de la Situación Ocupacional
II Sobre la concepción del problema del empleo y los indicadores utilizados
III El Empleo en la Industria
IV El Empleo en el Sector Agrícola
V El Empleo en el Sector Informal Urbano
VI El problema de la tecnología
VII Construcción y Empleo
VIII Capacitación y Empleo
IX Políticas de Empleo
X Estrategias de Desarrollo y Empleo
XI Líneas de trabajo e investigación

El Presente informe sintetiza los temas tratados durante los paneles y el trabajo en comisiones, en la redacción del mismo intervinieron los profesores Narda Henríquez y Javier Iguíñiz, Coordinadores del Seminario, la Socióloga Ana Ponce y el Economista Enrique Juzcamaita.

I. DATOS DE LA SITUACION OCUPACIONAL

1. En los países de América Latina, la evolución de la tasa de desocupación abierta se ha mantenido relativamente constante durante veinte años, pero eso no es más que el reflejo de cómo ha estado funcionando el mercado de trabajo en América Latina.

El problema central para muchos autores, tanto en el Perú como en el conjunto de América Latina, es el problema de la subutilización de la fuerza de trabajo. Este problema se suele analizar vía los datos de ingresos o de salario. Según estudios de CEPAL en la década pasada se registró un aumento de la concentración de la estructura de los ingresos en América Latina con una participación prácticamente constante en el ingreso de la mitad más pobre dentro del cincuenta por ciento más pobre, lo que manifiesta que el resto de este estrato ha estado presionando por mayores ingresos.

Un informe de PREALC señala que en el Perú el 52% de los trabajadores no cubre sus necesidades mínimas.

2. Según los indicadores de niveles de empleo que se usan tradicionalmente, la situación ocupacional en el país se ha deteriorado en la última década. Habiéndose observado una ligera mejoría momentánea en el período 1969-1974, la que se debería parcialmente a un proceso de redistribución de ingresos que incluyó a los trabajadores beneficiados por las reformas emprendidas en ese período. Por el contrario en el período 1975-79 se ha producido un proceso de distribución regresiva del ingreso. A continuación se presentan los datos correspondientes:

REPUBLICA

AÑO	DESEMPLEO	SUBEMPLEO
1969	5.9	46.1
1973	4.2	41.3
1977	5.8	48.1
1978	6.5	52.0
1979	7.1	51.4

3. La tasa de desempleo es un indicador de la situación en el sector

moderno de la economía, en cambio el índice de subempleo incluye situaciones cuya naturaleza es diversa, tal es el caso del problema del agro con períodos estacionales en la actividad económica o situaciones de inestabilidad en el trabajo, actividades que podrían incluirse en el llamado "sector informal".

4. El desempleo que en 1979 representaba el 7% de la fuerza laboral, ascendía a 400,000 trabajadores de los cuales la mitad se encontraba en esa condición debido a ceses, renuncias o despidos. Los subempleados en ese año llegaban a 2 millones ochocientos mil. El subempleo afectó seriamente durante los últimos años a la población más joven.

5. Según las proyecciones disponibles a 1980 habrían 8 millones ochenta mil trabajadores de los cuales por lo menos 2 millones ochocientos veinte mil estarían subempleados y 470 mil desempleados. Estas estimaciones suponen un conjunto de acciones que incluyen la creación de 2'500 mil puestos de trabajo en los próximos 10 años. Este crecimiento de puestos de trabajo cubrirían básicamente el incremento de la nueva oferta de mano de obra y aunque supone una ligera reducción de los niveles actuales de empleo, la situación de los trabajadores actualmente desempleados o subempleados no se modificaría como se puede inferir de las cifras presentadas.

6. Las diversas fuentes existentes permiten estimar el costo que representa la creación de un puesto de trabajo en las distintas esferas de la actividad económica. Así en 1977 generar un puesto de trabajo en construcción de viviendas representa un costo de 529 mil soles (aproximadamente 2,000 dólares), en tanto que en construcción del oleoducto el costo se estima en 4 millones de soles por puesto de trabajo (16,000 dólares). Otra fuente señala que la generación de 100,000 puestos de trabajo en actividades de ocupación intensiva tales como pequeñas obras en el agro en un año representa por lo menos un costo de 200 millones de dólares (50 mil millones de soles).

II. SOBRE LA CONCEPCION DEL PROBLEMA DEL EMPLEO Y LOS INDICADORES UTILIZADOS

1. Durante el Seminario se coincidió en que el problema del empleo como aquél referido exclusivamente a la generación de puestos de trabajo era insuficiente, que se trataba también de las condiciones de trabajo y de la posibilidad de una subsistencia adecuada de las familias.

De otro lado, quienes cuestionan la intervención del Estado en la economía reconocen la importancia del papel del Estado en el mercado de trabajo.

Por último, se insistió en la naturaleza del mercado de trabajo: se señaló que existe una relación estrecha entre la dinámica de las empresas transnacionales y el resto de la economía del país, no sólo el sector moderno sino el llamado "sector informal urbano"; asimismo, se señaló que el mercado de trabajo se inscribe en la división del trabajo a nivel internacional.

2. Se señaló en diversas oportunidades que en materia de de desocupación las estadísticas y las definiciones son insuficientes.

Los criterios utilizados convencionalmente mezclan el problema del ingreso con el problema del empleo lo cual refleja el marco teórico del que disponemos y sobre lo cual hay mucho que investigar.

3. A pesar de ello, los datos disponibles permiten afirmar que:

a) La tasa de desocupación abierta es probablemente una de las tasas de mayor confiabilidad, sin embargo, el hecho de que la tasa de desocupación abierta haya estado más o menos constante en América Latina dice poco del problema del empleo, sólo refleja cómo ha estado funcionando el mercado de trabajo.

   Hay que tomar con bastante precaución la relevancia social de la desocupación abierta y no inferir que lo más importante es tratar de bajar la tasa de desocupación.

b) Otras categorías para medir el problema del empleo que se sugirieron y que incluyen el problema de la subutilización de la fuerza de trabajo son:

   - categorías que expliciten más la participación de los trabajadores no remunerados y la de los que recién se incorporen a la fuerza de trabajo captando así las actividades de productividad baja o del "sector informal urbano" como algunos las denominan;
   - mediciones del problema del empleo a través de los ingresos, tanto las estadísticas relacionadas con la distribución de los ingresos como las relacionadas con los salarios;
   - otra medición importante es la del grado de concentración de ingresos a través de indicadores físicos del bienestar, lo que de alguna manera está relacionado con el rol del Estado en la prestación de servicios colectivos.

4. Asimismo, se señaló que conceptos como "subempleo" eran insuficientes por sí solos por la diversidad de situaciones que incluye.

III. EL EMPLEO EN EL SECTOR INDUSTRIAL

1. La ocupación en la Industria

a) La ocupación en el sector industrial creció en 1961-72 a ritmos inferiores a la ocupación total, sin embargo la producción del estrato fabril habría tenido un crecimiento superior al de la economía en su conjunto. Se estima que en el sector fabril se generaban alrededor de doce mil puestos de trabajo por año en el mencionado período aun cuando esta cifra podría haberse modificado en los últimos años.

b) Los problemas de absorción de mano de obra en la industria no son producto de una distorsión respecto de algún modelo óptimo de desarrollo industrial; hay que entenderlos más bien en su relación con un tipo de industrialización que corresponde con una dinámica internacional y también con los intereses de los sectores sociales dominantes en el país. La concentración y centralización de la producción en pocas empresas responden a condiciones propias de toda realidad competitiva capitalista.

La pequeña dimensión del mercado es determinante fundamental de la existencia de escalas de producción sub-óptimas o de uso sub-óptimo de escalas de producción adecuadas a mercados más grandes.

La expansión de la demanda efectiva tiene un importante componente intensivo, esto es, basado en la diversificación del consumo de sectores que ya cubren sus necesidades básicas.

2. Heterogeneidad estructural y empleo

Un aspecto fundamental para evaluar la situación del empleo es la concentración industrial y la correspondiente heterogeneidad tecnológica. Estos aspectos son más relevantes en el análisis del empleo que la consideración de la tecnología en función del tipo de bien producido. Así, al interior de cada rama se generan estructuras de costos y márgenes de ganancia muy diferentes. Las empresas pueden entonces tener capacidad instalada en reserva, que utilizarán cuando los costos se lo permitan, mientras que existen empresas que están en el margen de la estructura y cuya preocupación es la sobrevivencia a lo largo del ciclo. De esta manera, *dentro de la misma rama* el comportamiento con respecto al empleo variará en relación

con la posición de la empresa en la estructura oligopólica, la tecnología que utilice y la fase del ciclo.

3. Dinamismo diferenciado de las ramas industriales y creación de empleo directo

El sector industrial más dinámico en años recientes es el productor de bienes de consumo duradero (intermedio y de capital). Esto corresponde con las caracterizaciones sobre el proceso sustitutivo de importaciones existente en otros países. Es importante constatar en el Perú algo también observado en otros países de América Latina. La densidad de capital de este sector de la industria manufacturera es menor que la observada en el sector productor de bienes de consumo no duradero (alimentos, textiles). La capacidad de creación de empleo directo por unidad de capital en el sector productor de bienes de consumo duradero es, pues, mayor que en el otro sector mencionado. De hecho, en los últimos años también ha creado el mayor número de empleos.

4. Remuneraciones industriales

Tomando en cuenta las remuneraciones constatamos que la evolución de los sueldos y salarios del conjunto de actividades modernas ligadas al desarrollo industrial (banca y finanzas, electricidad, servicios modernos, transportes) es "arrastrada" por el comportamiento de sueldos y salarios de las ramas y segmentos de mayor dinamismo del estrato fabril lo que implicaría que las diferencias de ingresos entre ciertos grupos de trabajadores productivos y no productivos tienden a reducirse al mismo tiempo que el proceso de desarrollo industrial va generando diferencias significativas en las remuneraciones tanto entre ramas y grupos de actividad industrial como al interior de ellas debido a las diferencias de productividad que se van estableciendo.

Además de la explicación basada en criterios asociados a la estructura productiva de la industria (concentración, productividad, etc.) la evolución de las remuneraciones muestra relación con las oscilaciones de la economía en su conjunto y con las distintas correlaciones de esfuerzos sociales expresadas en la política laboral, la organización sindical, etc.

5. Industrialización por sustitución de importaciones o para la exportación de Productos No-Tradicionales

Existen discrepancias respecto a la capacidad de absorción de mano de obra de la industrialización para la exportación o por sustitución de importaciones.

a) Según la experiencia reciente del país, las denominadas exportaciones no tradicionales han crecido pero parece que no ha ocurrido lo mismo con el empleo en dicho sector. Algunos argumentaron que tal fenómeno podría deberse al corto tiempo transcurrido.

b) El mecanismo sugerido para viabilizar la expansión de la ocupación en la industria es el del uso de la capacidad instalada. Esto es un problema complejo y sin embargo desde distintas perspectivas se insiste en ello. Si esto fuera posible se crearía, según algunos estudios, 80 mil puestos de trabajo directos y 300 mil puestos de trabajo indirectos en tres años. Pero, ¿estarían los empresarios en condiciones de aceptar este planteamiento? y ¿para elaborar qué tipo de productos?

c) En relación a la generación de empleo por las industrias que sustituyen importaciones se señaló que al reemplazar productos que son elaborados en los países centrales se tenía que utilizar tecnologías similares que son ahorradores de mano de obra. Sin embargo, se argumentó que no podría rechazarse la sustitución de importaciones en general sino la forma como se desarrolló en el país.

6. Consideraciones sobre las Políticas relacionadas con la Actividad Industrial

a) La mayor parte de las disposiciones se han referido al estrato fabril incluyendo las disposiciones sobre la reforma de la empresa. Sobre las empresas de propiedad social cuyo objetivo explícito era contribuir a solucionar el problema del empleo, cabe mencionar que el desarrollo de estas empresas ha sido muy limitado y que su efecto en el nivel general de empleo ha sido prácticamente nulo.

b) En la actualidad, la opción por impulsar la exportación de productos no tradicionales no significa necesariamente una creación neta de puestos de trabajo. Incluso en el sector artesanal puede motivar una reorganización que lo haga menos absorbente de mano de obra.

c) Con respecto al impacto de los programas de integración andina en el empleo se carece de información precisa.

d) El apoyo a la pequeña empresa como una medida para impulsar la dinámica ocupacional es un planteamiento que muchos suscriben, pero hay que tener presente que su desarrollo es en parte contradictorio con los intereses del capital monopólico.

IV. EL EMPLEO EN EL SECTOR AGROPECUARIO

1. El problema del empleo en el agro se plantea como un problema de ingreso pero también requiere ser enfocado por el lado de la producción.

El sector agropecuario caracterizado por absorber un importante contingente de mano de obra presenta no tanto problemas de desempleo como subempleo. La medición de los niveles de ocupación en el agro principalmente la sub-ocupación presenta serias dificultades, siendo tema de divergencia el nivel de sub-empleo de la fuerza laboral agrícola y la existencia o no de excedente de mano de obra en el agro. En las condiciones actuales de la estructura de producción agrícola pareciera que existe la posibilidad de que la PEA ocupada en el agro sea la requerida, pero esta aseveración requiere de mayor profundización. Los campesinos sin tierras y minifundios serían el "bolsón" disponible de mano de obra en períodos estacionales.

2. El tratamiento de la problemática de la ocupación agropecuaria requiere tomar en consideración sus distintas vinculaciones con el resto de la economía así como las limitaciones propias del sector para absorber a su fuerza de trabajo originaria. Estas dificultades están muy influidas por el proceso general de la acumulación de capital en el Perú y fuera del Perú así como por el consecuente proceso de desintegración campesina. Por ello el proceso social en el agro hay que verlo relacionado con la articulación a través del mercado y con la dinámica de la acumulación.

3. Estacionalidad y jornadas agrícolas:

a) El empleo agropecuario tiene una composición bastante compleja y estacional. Si bien el grueso de la actividad agropecuaria es realizada por el pequeño productor independiente y sus colaboradores familiares, también es cierto que éstos se convierten a menudo en asalariados temporales en otras áreas del agro. Los asalariados permanentes no pasan de ser 1/5 del total y están situados predominantemente en la costa. En suma, la situación debe definirse por la predominancia de formas mixtas de trabajo

que tienen como casos extremos el "campesino puro" y el asalariado rural permanente. En época de reformas agrarias y colonizaciones se produjo un aumento en el número de independientes, aunque difícilmente esta tendencia se pueda mantener en el futuro por la escasez de tierra. El número de trabajadores permanentes en el agro disminuye o se estanca, en cambio el de los asalariados temporales aumenta especialmente en los cultivos de difícil mecanización.

b) El problema de la pobreza de la población rural no se debe tanto a la falta de empleo agropecuario como a los actuales niveles de productividad. Aún cuando las estimaciones cuantitativas relativas al agro, en especial aquellas que se refieren a la fuerza laboral, ocupación, etc. son de difícil precisión, es posible afirmar que la fuerza laboral en el agro corresponde aproximadamente a la cantidad de trabajo requerido en las estaciones de mayor actividad (cosecha, siembra).

c) A nivel nacional, en junio de 1972 las tareas agrícolas habrían requerido 36'743,515 jornadas de trabajo que con 24 días útiles en el mes, representan 1'530,890 meses-persona que concuerdan casi exactamente con la cantidad de personas ocupadas en la agricultura en el momento del censo que fueron 1'511,270 personas.

4. La creación o mantenimiento de los puestos de trabajo en la agricultura, y la atenuación del éxodo rural, no pueden tener éxito sin un reordenamiento general de la economía. Sin embargo, se avanzaron algunos planteamientos específicos para el agro.

a) Para la creación directa de empleo rural se puede operar en diversos frentes:

- Apertura de tierras para colonización
- Industrias pequeñas de derivados agropecuarios
- Industrias productoras de insumo agropecuarios
- Artesanía
- Obras de infraestructura productiva
- Obras de infraestructura de transporte, construcción de viviendas y otros locales.
- Industrias ligadas a actividades extractivas.

b) Conviene también analizar objetivamente las potencialidades que ofrece la Ceja de Selva y la Selva al desarrollo de la agricultura. Si bien las posibilidades reales de la Selva son muy modestas para el agro, en la Ceja de Selva puede ampliarse, aunque dentro de ciertos límites, la frontera

agrícola. En todo caso, la Selva y Ceja de Selva podrían ofrecer alternativas de empleo si se modifica la forma de penetración del capital en esas zonas, si se altera las relaciones de poder regional, si se adaptan formas de cultivo que mejoren las condiciones de vida de los selváticos. Es urgente determinar una política de conservación de los recursos en la selva que frene la desforestación.

Los fenómenos de deterioro de recursos naturales a nivel regional deben ser tomados en cuenta en la determinación de las políticas de empleo así como los estimados de requerimientos de mano de obra según la aptitud de las tierras disponibles. Se contribuye al incremento de fuentes de empleo a través de medidas como: la ampliación de frontera agrícola, la reforestación, la difusión de ciertos cultivos en zonas deprimidas, el uso adecuado de la estacionalidad de los cultivos, el aprovechamiento de tierras mediante planes de utilización de recursos hidráulicos.

5. La productividad agrícola y el bienestar del campesinado.

El aumento de la productividad agrícola en la tierra actualmente en cultivo encuentra varios problemas:

a) Uno de los obstáculos centrales es la escasez de tierras apropiadas y la ausencia de control sobre el agua disponible.

b) La polaridad de la estructura de propiedad agraria peruana se refuerza luego de la reforma agraria, pues no ha tenido un carácter redistributivo, sino de concentración de tierras. En consecuencia el minifundio reduce su tamaño promedio y se incrementa en términos relativos y absolutos. Asimismo, la sobreutilización de los suelos y el sobre-pastoreo depredan los escasos recursos de suelos en manos del campesinado.

c) Niveles de *innovación tecnológica:* el acceso de los campesinos a la tecnología moderna sea ésta de tipo químico (fertilizantes, pesticidas, etc.) o de tipo mecánico, es mínimo por su bajo nivel de acumulación, el poco incentivo para la inversión, los precios relativos y la falta de fuentes de crédito.

Teniendo en cuenta las condiciones de la agricultura peruana, un incentivo en el proceso del *cambio tecnológico* en el agro, no necesariamente disminuye el empleo total. La difusión de progresos técnicos (mecanización, irrigaciones, drenaje, fertilizantes, insumos sanitarios, semillas seleccionadas, etc.) pueden contribuir a un incremento del empleo rural.

d) Además de lo anterior el actual nivel de productividad no repercute suficientemente en el bienestar del campesino.

Al interior de la producción campesina se advierte una situación que puede definirse como de "auto-explotación". Esta situación es forzada por los términos de intercambio prevalecientes. En este sentido la insuficiencia de ingresos no sólo se debe a las limitaciones de la base material sino también a aspectos operativos en los cuales el Estado puede jugar un rol vital de ser el agro prioridad de su acción.

6. Precios y Subsidios. Asimismo, la política estatal de *subsidios* a la importación de alimentos ha deprimido los precios agrícolas, constituyendo un auténtico *dumping* contra la producción agropecuaria nacional, en beneficio de la actividad industrial y urbana, ya que permite abaratar la alimentación y la mano de obra, y por otro lado consigue que en el magro ingreso popular quede algún margen para consumir productos nacionales no alimentarios elaborados por la industria de sustitución de importaciones. Esos subsidios son parcialmente usufructuados por estratos de altos ingresos, dejan de lado en cambio, a los estratos más pobres de zonas rurales.

Un *incremento de precios relativos* para el agro tendría como efecto una disminución de la pobreza de los productores rurales, e induciría en mejoramientos técnicos, especialmente los que son creadores de trabajo debido a la escasa aplicabilidad de la maquinaria agrícola. También permitiría pagar mejores salarios agrícolas frecuentemente disminuidos por una baja rentabilidad de la explotación, que impide pagar mejor a la fuerza de trabajo; este último efecto tendería a mejorar el mercado de trabajo para los proletarios y semi-proletarios rurales.

7. Otros aspectos discutidos permitieron la constatación de que los costos de vida de la ciudad y del campo tienden a converger. No obstante, el nivel de vida del campesinado no sigue necesariamente la misma evolución.

Es dudoso que los centros urbanos absorban permanentemente el excedente de población generado por el deterioro de la economía rural; se percibe cierta migración de retorno vinculable a la crisis urbana y mayor migración hacia zonas de colonización con efectos de depredación a nivel ecológico.

Un cambio de los patrones urbanos de consumo inducido por una adecuada política de aranceles, subsidios, precios y comercialización, crearía una demanda adicional y un flujo de ingresos hacia la agricultura nacional, dinamizando productos y regiones que de otro modo vegetarían en un

paulatino abandono de tierras y en un descenso secular de la producción.

8. Lineamientos de Política. En el agro se requieren políticas diferenciadas no sólo por regiones sino respecto a problemas particulares de la agricultura para la exportación, o para el consumo local o nacional.

Acelerar la ejecución de proyectos relativos a la ampliación de la frontera agrícola y de recuperación de tierras, lo que permitiría usar la capacidad potencial de producción de los recursos naturales, no sólo para incrementar la producción sino también para aumentar el empleo.

Promover la zonificación de cultivos y los cambios tendientes a elevar la producción y la productividad así como reducir la estacionalidad del empleo agropecuario mediante el ajuste de las cédulas de cultivo de las distintas zonas del país permitiendo una mejor utilización de los recursos naturales y de la PEA agropecuaria.

Elevar los niveles de educación y calificación de la producción rural como medio de lograr una efectiva y positiva participación campesina y un mejor rendimiento del trabajo.

Establecer una política coherente y selectiva que tienda a mejorar el ingreso del campesino, sea a través de *precios* (donde el auto-empleo prevalezca) o de salarios (donde predominen los campesinos asalariados) o con una adecuada combinación de estas políticas.

Sin embargo, ellas tienen sus límites. La política de precios incluye sólo el margen comercializable de la producción del pequeño campesino, la política de salario no tiene tanta aplicación y efectos dado el carácter eventual del asalariado rural. Por tanto es recomendable complementar lo anterior con políticas directas que vayan a la base del campesinado a través de la ayuda técnica y crediticia subsidiada.

V. EL EMPLEO EN EL SECTOR INFORMAL URBANO

1. Concepto y medición

a) El poco desarrollo y lo problemático de la conceptualización del sector informal que ha tenido varias redefiniciones desde 1971 en adelante origina una dificultad de medición. Sin embargo, puede considerarse que por lo menos el 61% de la PEA está dentro del sector informal. Esto desde ya nos indica la importancia de este sector en la captación de mano de obra. Por otro lado, se observa un amplio rango que va desde el 61% al 78% en función de las características que se privilegian para su medición.

Aún cuando los datos mencionados no abarcan exactamente al sector informal nos dan una idea de su gran magnitud relativa al empleo total. En relación al producto es imposible medir su incidencia, sólo como ejemplo vemos que según el censo de ambulantes de 1976 los 57,000 vendedores ambulantes que declararon movían mensualmente alrededor de 1,300 millones de soles, actualmente se calculan en más de 200 mil.

b) La existencia de problemas específicos respecto a las condiciones de explotación de gran parte de la fuerza de trabajo en el país (inestabilidad, bajos ingresos, subcontratación, trabajo a domicilio con jornales, trabajo eventual urbano) exige una seria sistematización teórica sobre este problema que tiene importantes implicancias políticas. A pesar de que la utilización del concepto "sector informal urbano" data de 1971, el señalamiento de este problema se podría remontar a las discusiones en torno a la "marginalidad urbana". Se reconoce la importancia del problema aunque se discrepa en perspectiva metodológica sobre la unidad analítica del concepto sector informal urbano.

2. Relaciones entre el sector formal e informal

a) Tal como se ha señalado, la evolución y composición del sector informal urbano están ligadas a la evolución del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Durante la segunda etapa de este proceso (1960-1973), período de gran crecimiento de la industria formal, el empleo informal manufacturero, disminuyó su participación relativa en el total manufacturero pero creció a tasas comparables al crecimiento de la PEA. Mantuvo su participación o la incrementó en ramas de bienes de consumo final (confección, calzado y muebles) y de bienes intermedios (cuero y madera) verticalmente integrados al interior del sector informal, reforzándose la articulación interna. Al mismo tiempo se generaron e intensificaron articulaciones de subordinación, dependencia y transferencia de excedentes al sector formal oligopólico, el cual lo requiere para su propia reproducción o para ampliar mercados, tales como "reparadores baratos", comercio ambulatorio, subcontratación a domicilio, etc. Paralelamente se observa un mayor crecimiento del empleo informal en los sectores terciarios, en donde el empleo doméstico reduce su importancia creciendo actividades más independientes como por ejemplo el transporte.

En la última etapa del proceso de sustitución de importaciones signado por la crisis (inflación con depresión) se ahondaron las relaciones

de subordinación del informal al formal. Además lo informal se refuerza internamente por ejemplo, ambulantes, compran a industrias clandestinas.

Finalmente, cabe el interrogante en torno a las tendencias del modelo de exportación no tradicional (ENT) y su relación como el sector informal dado que la ENT está constituida por productos de consumo final, por ejemplo textiles.

b) Señaladas las relaciones entre el sector formal urbano y el informal se consideró importante añadir que no se puede desligar la comprensión y las soluciones posibles con relación a este último de la problemática del agro dado que la superpoblación relativa se agudiza por la incidencia de las migraciones internas.

3. Lineamientos de política

Al respecto se han manifestado diferentes puntos de vista proponiéndose líneas de acción dirigidas al sector así como lineamientos de carácter global relacionados con la base del problema.

a) Se postuló por un lado que dada las actuales características de la estructura económica peruana y de no darse cambios estructurales al corto y mediano plazo se especula que la importante incidencia económica de este sector no se reducirá en los próximos 50 años, de allí que aparecerían como adecuadas las siguientes líneas de acción:

- El Estado debe jugar un rol preponderante en la solución de los problemas que han ocasionado el surgimiento y desarrollo del sector económico informal urbano.
- En tal sentido se deberá distinguir cuáles actividades informales son competitivas y funcionales al desarrollo interno y cuáles por ser marginales tenderán a desaparecer. Las actividades funcionales deberán ser apoyadas con dispositivos legales adecuados que garanticen oportunidades de crédito y de asesoría técnica.
- Como resultado del análisis de los datos presentados se recomienda brindar apoyo a la pequeña producción de bienes finales e intermedios integrados verticalmente donde el empleo informal es aún mayoritario.
- Se llama la atención sobre las consecuencias derivadas de una estrategia de desarrollo basada casi exclusivamente en las exportaciones industriales. Ellas al incrementar la demanda de trabajo manufacturero, podrían generar un incremento en el ritmo de las

migraciones rural urbanas al mismo tiempo que crear condiciones competitivas más difíciles para las actividades informales, reduciéndose aún más los niveles de vida de los estratos urbanos no incorporados a la actividad formal.

b) Desde otro punto de vista se entiende que la solución debe atacar antes que todo la base del problema que radica en la actual modalidad de acumulación, sólo cambios en ellas pueden hacer efectivas determinadas políticas. De otró lado medidas tales como asistencia técnica o crediticia a un determinado sector, por ejemplo, a las actividades más competitivas o las empresas mejor dimensionadas sólo puede aumentar el proceso de diferenciación y hacer más intensos los lazos de dependencia, generalizar la subcontratación y otras modalidades de sobreexplotación del trabajo.

Probablemente se consolidaría el sentido capitalista a unos pocos con la pauperización y depresión de nivel de vida de los restantes.

Sólo con una redefinición de las relaciones sociales de producción y del carácter y del papel del Estado se lograrán implementar programas adecuados de absorción de mano de obra, en función de un aparato productivo con una organización capaz de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Cómo hacer esto en términos concretos, qué alternativas plantear ahora a estos sectores, y muchas otras interrogantes es algo que debe ser discutido en todos los sectores interesados en lograr una profunda transformación económica y social en nuestro medio.

VI. EL PROBLEMA DE LA TECNOLOGICA Y EL EMPLEO

1. Tecnología, Empleo y Dotación de Capital

a) Existe una relación entre la tecnología, el empleo y la dotación del capital, que se expresa en las alternativas de una economía subdesarrollada. Por un lado, emplear toda la fuerza de trabajo disponible con técnicas de producción primitivas y atrazadas, lo cual implica baja productividad del trabajo y por tanto, renta real per cápita baja a su vez.

Por otro lado, adoptar técnicas de producción más avanzadas y una mayor productividad del trabajo, en este caso nos encontraremos ante el desempleo o subempleo de parte de la fuerza de trabajo.

A esta visión estática hay que agregar que existe una gama muy amplia de tecnologías de diferente productividad y de distintos niveles de ge-

neración de excedente. Es decir, no sólo hay tecnología de punta sino también intermedia.

b) De la definición anterior es posible destacar varios problemas:

- El marco institucional donde se genera el excedente que ha de canalizarse a la inversión tiene que definirse. Además, en este contexto surgen las dificultades relacionadas con el desarrollo nacional de un sector de bienes de capital y la tendencia del ahorro generado a convertirse en importaciones y luego en inversión productiva.
- Disponibilidad y selección de técnicas de producción. En un mundo ideal se debería disponer de técnicas con alta productividad del trabajo y baja intensidad de capital, pero la evolución histórica del progreso técnico y el contexto en el que se desarrolla hacen que en la realidad el aumento de productividad de trabajo vaya aparejado con el incremento de la dotación de capital por trabajador.

c) Por lo tanto de manera simplificada el problema puede plantearse como un conflicto entre la generación de excedente y la generación de empleo. No existe una solución puramente "técnica" a este problema y se requiere un juicio político en el sentido de mediar y decidir entre los objetivos en conflicto.

Si se añaden consideraciones de distribución del ingreso y criterios sociales, éstos conducen a nuevos elementos para la decisión.

Esta política tecnológica implícita y explícita estaría dirigida a asegurar la elección de técnicas "socialmente correctas".

2. Las estrategias intermedias y la tecnología apropiada

a) Una tecnología "apropiada" no existe en abstracto, y supone la existencia de un medio determinado; si se ha identificado un rango amplio de tecnologías la "selección apropiada" de tecnologías considera el uso de criterios explícitos tales como:

- Maximización del producto e ingreso
- Maximización de la disponibilidad de bienes de consumo
- Maximización de la tasa de crecimiento económico
- Generación de empleo neto
- Redistribución del ingreso
- Desarrollo Regional

- Desahogo de las dificultades de balanza de pagos
- Promoción de objetivos políticos y estratégicos
- Mejoramiento de la calidad de vida, etc.

Nuevamente se presentan conflictos entre los objetivos implícitos en los criterios los que deben ser decididos a nivel político.

b) La tecnología intermedia, ha sido propuesta como solución al problema del empleo, sin embargo es necesario considerar algunas limitaciones de este enfoque, ya que supone un cambio radical de los estilos de vida, sobre todo en las concepciones occidentales prevalecientes al respecto, las que a su vez se consideran inapropiadas para el sector rural.

c) Se trata entonces de manejar y administrar no sólo tecnologías intermedias sino más bien un "pluralismo tecnológico" que incorpora como uno de sus elementos a las tecnologías intermedias, y además diseñar una agenda de investigación tecnológica que debe considerar la adaptación de tecnologías importadas y el mejoramiento y rescate de tecnologías tradicionales.

d) En cuanto a la selección de tecnologías intervienen factores de orden institucional, entre los que vale la pena destacar:

- Mecanismos de difusión de tecnologías
- Mejoras cualitativas de la mano de obra
- Requisitos de orden administrativo y financiero
- Necesidad de otorgar protección a las tecnologías más intensivas en mano de obra, es decir mecanismos de disociación de precios y salarios respecto de la productividad.

3. El desempleo en el Perú y la tecnología

La magnitud del problema del empleo en el Perú, conduce al manejo del pluralismo tecnológico. Hay que distinguir entre el corto y largo plazo y por ello, hacer un manejo ecléctico del problema para aliviar el problema del empleo en el corto plazo sin sacrificar la flexibilidad necesaria en el largo plazo.

Se plantean asimismo, lineamientos generales a seguir.

- *El sector industrial:* Existe posibilidad de ampliar el empleo con el mayor uso del capital instalado, pero sin desconocer que existen varios problemas graves o que deben ser considerados y resueltos, ejemplo:
  - La estructura productiva y la demanda internacional de pro-

ductos manufacturados.

- La elasticidad de oferta interna y la existencia de cuellos de botella por parte de otros factores e insumos: energía, etc.
- La indivisibilidad y la organización monopólica del mercado.
- El comportamiento de las empresas transnacionales.

– *La industrialización rural:* A pequeña escala con tecnología apropiada teniendo en cuenta los problemas de cantidad y calidad de servicios y el apoyo y marco institucional.

– *Transformación del sector de Bienes de Capital:* Para la producción de equipos "más apropiados", y acordes con la dotación real de factores en el país.

– *Sector Agropecuario:* Todas las acciones tendientes al aumento de la productividad del trabajo conducen a incrementar el volumen del excedente y del empleo.

– *Sector Servicios:* Se plantea reorientarlos desde donde son socialmente "innecesarios" hacia donde sean "socialmente más útiles".

4. Política Tecnológica y Empleo

a) Las preocupaciones de una política tecnológica en relación al empleo serían:

– Identificación de sectores y ramas productivas en los cuales teniendo en cuenta la evolución y el estado actual de la tecnología es posible demarcar un "espacio tecnológico", que otorgue mayor peso relativo a objetivos de empleo.

– El examen de las opciones tecnológicas existentes, su posible adaptación y modificación, así como la generación de nuevas tecnologías "más apropiadas" en relación al empleo.

– El diseño de mecanismo de intervención en el proceso de selección de técnicas, teniendo en cuenta las diferentes formas de influencia gubernamental sobre el comportamiento empresarial, entre otros factores.

b) Las señales del mercado, tales como precios, salarios, el tipo de cambio, incentivos tributarios y fiscales, políticas monetarias y crediticias y otras, han configurado en el pasado un modelo de crecimiento que ha favorecido el desempleo o subempleo de gran parte de la PEA, es decir implícitamente se ha planteado y desarrollado una política tecnológica en relación al empleo que tiene las características de una pluralidad indeseable.

Es necesario cambiar la "pluralidad indeseada", por un "pluralismo tecnológico adecuado" en relación al empleo y diseñar una política tecnológica y de empleo de carácter explícita. En ese contexto es necesario también incluir aspectos relacionados con la Cooperación Internacional Horizontal (Cooperación Sur-Sur).

La evaluación de los efectos de la tecnología sobre el empleo no debe limitarse a la medición de los efectos directos, sino también considerar los efectos indirectos (vía demandas derivadas), y en general los criterios tradicionales de evaluación de proyectos deben ser modificados para considerar de manera explícita los criterios sociales, especialmente el empleo.

En nuestros países, no sólo hay déficit de bienes de capital sino también déficit de tecnología; no existe la disponibilidad amplia e inmediata dentro del país, por lo que hay que recurrir al exterior generándose así una dependencia tecnológica con características propias.

El uso de una tecnología "adecuada" en relación al empleo, conduce a una transformación global en la economía y particularmente en la generación y uso del excedente que en las actuales circunstancias no parece ser muy viable.

No existe "la solución" al problema del empleo, así como tampoco "la tecnología adecuada"; en cada caso son muchos los elementos, criterios y factores que deben concurrir para un diseño de política.

Finalmente, existe otro conjunto de criterios, no sólo el del empleo que permitirían un diseño social más adecuado, la energía, la balanza de pagos, la distribución del ingreso y otros elementos deberían ser considerados en el diseño de la "tecnología adecuada".

VII. CONSTRUCCION Y EMPLEO

1. La ocupación en construcción

a) Se señaló que la mayor cantidad de gente que trabaja en la construcción lo hace de manera independiente como es el caso de los "maestros constructores" que dirigen las construcciones de casas particulares y que laboran en pueblos jóvenes, urbanizaciones populares y asociaciones pro-vivienda. La gran cantidad de cooperativas de vivienda que se han formado, están vendiendo terrenos y propiciando la financiación para la construcción de viviendas, lo cual da ocupación a dichos maestros y sus trabajadores. Es así que el subempleo en el sector se expande.

b) Se señalaron los altos costos de construcción de vivienda debido especialmente al precio de los materiales, la drástica pérdida de poder adquisitivo de la mayoría poblacional asociada a los bajos salarios, así como la limitada absorción de empleo adecuadamente ocupado como las razones del subempleo en el sector. En el sector se registran elevados niveles de subempleo tanto debido a la estacionalidad como a los ingresos.

2. El efecto multiplificador de la construcción

En términos de generación de empleos se señaló que respecto al efecto multiplicador del sector construcción está lejos de ser cierto que por cada empleo en construcción se crean por lo menos dos nuevos empleos en el resto de la economía.

a) Por cada cinco trabajadores empleados directamente en construcción hay uno en las industrias directamente vinculadas a construcción.

b) Los empleos indirectos que se generan vía demanda de insumos en edificaciones de diferentes tipos no pasan de ser alrededor del 50% de los directos. Es el caso de obras de infraestructura de gran magnitud. Los impactos dependen de la importancia y tipo de materiales nacionales que requieran.

Se señaló que según estimados existentes por cada empleo directo se podría generar otro indirecto y se advirtió que hay que distinguir entre los efectos transitorios y permanentes.

c) Sobre el FONAVI se dijo que el impacto en el empleo no sería los 200 mil de los que se habla ni tal vez 20 mil que algunos estiman, aunque hay dificultad para medir este efecto. Se señaló también que el FONAVI no es una medida para absorber más mano de obra en la economía sino para aliviar la situación de un sector de la misma.

3. Lineamientos de Política

a) Entre algunas alternativas concretas vinculadas al problema de la vivienda se planteó:

- Un sistema de financiación para la construcción de viviendas que se base en la indexación del pago por el prestatario de tal manera que hasta el fin de los pagos el monto constituya una parte constante en su ingreso.
- Un programa de inversiones inmobiliarias que persigan un mayor ahorro al ingreso de las familias a nivel nacional, destacando la

importancia de las carreteras de penetración que permitían no sólo mayor integración nacional, sino la posibilidad concreta de comprar productos a menor precio y poder vender su producción más fácilmente y con mayor ingreso.

- Se dijo que una solución al problema habitacional en el campo y en los PPJJ tenía que tomar en cuenta la colaboración de profesionales y técnicos que den asistencia técnica en construcción de viviendas para conseguir un mejor habitat.

Al respecto se indicó también que la propia dinámica capitalista limitaba cada vez más las posibilidades de un Estado que absorbiera cuantiosos subsidios para la solución –aún parcial– del problema de vivienda, y que en todo caso serían políticas asistencialistas que soslayaban el problema de fondo. Se dijo que promover ahorro significa fundamentalmente promover aumento de utilidades, mientras se agudiza el problema del deterioro del nivel de vida precisamente por el proceso inflacionario y que las políticas de estabilización no hacen sino ensanchar la masa de subocupados y desocupados como única forma de garantizar mejores niveles de valorización del capital.

b) Sobre el rol e importancia del sector construcción se señaló que:

- Cabe al sector construcción un papel importante en el corto y mediano plazo.
- En general habría acuerdo en que debería considerarse efectivamente alternativas concretas de inversión en construcción que sean intensivas en mano de obra, señalándose que la producción misma de edificaciones pre-fabricadas sería contraproducente al empleo.

VIII. POBLACION, CAPACITACION Y EMPLEO

1. Educación y Población

a) Hemos juzgado pertinente esbozar algunos elementos que contribuyen a la caracterización del comportamiento del sistema educativo en relación a:

- la sociedad peruana: producción, ocupación, demanda de la educación;
- tejido institucional de la oferta y demanda de elementos capacitados;

– calidad de la educación;

– y, finalmente políticas y alternativas.

Dejamos de lado enunciados abstractos que tienen validez en diferentes contextos sociales, como pueden ser la vinculación de la educación a las relaciones de poder y a la reproducción del sistema vigente, ya que éstos deben ser vistos en función de la especificidad de la sociedad peruana.

b) El servicio educativo se ha extendido constantemente en todo el país incorporando progresivamente a las mayorías del país. No obstante falta una evaluación de la calidad de estos servicios. Hay indicios que sugieren un deterioro, particularmente para los grupos de menores ingresos que hacen uso de los servicios educativos brindados por el Estado.

Las tendencias crecientes de la matrícula muestran que la cobertura del sistema se sigue expandiendo pues ésta crece más rápido que el aumento demográfico. Sin embargo, es notable el hecho (que se agudiza en los últimos años) que el crecimiento es mayor en tanto es mayor el nivel educativo, y que en la base se muestra incluso un deterioro en la cobertura del sistema, de manera que los niños en el período pre-inflacionario tuvieron más oportunidad de ingresar al sistema que los niños que actualmente les corresponde iniciarse en la escuela.

c) Dado ya el aludido crecimiento del sistema educativo y las condiciones actuales de crisis, la competencia de los jóvenes por conseguir empleo es más reñida y menor la posibilidad de conseguir empleo adecuado. Así, entre 1974 y 1979, la PEA subempleada en los jóvenes de 15 a 24 años se ha más que duplicado. No resulta extraño entonces que los postulantes para algunas ocupaciones como vendedores tengan en su quinta parte educación superior. Se está produciendo, y de una manera acelerada, la "devaluación" de la educación.

d) El sostenido crecimiento del sistema educativo y la no correspondiente evolución de la demanda de mano de obra en calificación y cantidad por el aparato productivo ha generado la llamada devaluación de la educación. Es en este contexto que se suscita la paradoja que aunque hay una inadecuación creciente entre la formación recibida, las expectativas laborales de los egresados del sistema educativo y los puestos laborales en los que se resignan a ocuparse; ocurre que se necesita mayor educación para estar adecuadamente empleado. Tomamos en este caso la acepción de "empleo adecuado" en el sentido que se utiliza en las estadísticas de empleo según las cuales por ejemplo, se considera adecuadamente empleado al ingeniero

industrial que trabaja como ayudante de oficina, pero que reciba un ingreso superior al mínimo establecido.

Esta afirmación se constata con los siguientes hechos comprobados estadísticamente:

- que los más educados muestran en general menores índices de subempleo;
- que los más educados participan mayormente en la PEA asalariada;
- que los trabajadores independientes tengan mayores niveles de subempleo que los trabajadores asalariados.

e) La información existente sugiere que los más educados están desplazando a los menos educados al subempleo, no importando tanto la educación específica en que se desempeñan. Esto se debería al hecho de que un mayor nivel educativo otorgaría una mayor propensión a la estabilidad.

2. Capacitación para el trabajo

a) Ha sido uno de los objetivos fundamentales de la reforma de la educación dar capacitación para el trabajo. Como es conocido la reforma ha avanzado muy por debajo de los planes iniciales. Ello es más crítico en lo que se refiere a las ESEPs, en este nivel hacia 1977 sólo se alcanzó el 7% de la matrícula prevista. De allí que actualmente se suscita el contrasentido que jóvenes que egresaron de la educación básica regular se vean ante la opción de incorporarse al 4o. y 5o. de secundaria, retornando entonces al sistema tradicional.

Por otro lado, existe el peligro de frustración de los egresados del nuevo sistema educativo debido a:

- Las expectativas salariales de los egresados de ESEP y titulados como bachilleres profesionales en diversas especialidades.
- La especialización de los bachilleres lo que traerá mayor confusión, pues en términos de posible rendimiento en el trabajo, no se ve con claridad la diferencia entre un bachiller y un bachiller esespecializado.
- En el caso de los CECAPES fundamentalmente de los CENECAPES, se está capacitando para puestos de trabajo realmente inexistentes, aunque teóricamente pudieran existir en el mercado, es el caso por ejemplo del secretariado jurídico.
- Las especialidades que ofrecen los CECAPES tienden a concen-

trarse en aquellas que suponen una mayor inversión por lo cual la capacitación para puestos de trabajo orientados a la industria es relativamente pequeña y en muchos casos deficiente debido a la inversión inadecuada en los equipos necesarios para cada especialidad.

3. Lineamientos de política

a) El ejemplo más ambicioso de una formulación de la política educativa está constituido por la REFORMA DE LA EDUCACION.

b) Las posibles alternativas a la situación actual van desde aquellas vinculadas a un reordenamiento de las relaciones de poder y producción, hasta aquellas que plantean sus objetivos en términos del cambio determinado por el crecimiento vegetativo del servicio educativo.

c) El costo social en el que la sociedad peruana está incurriendo tanto por los bajos y deteriorados niveles de educación, como por el desfase entre la educación recibida y la ocupación, debe ser encarado en función de estudios que den orientación sobre los siguientes aspectos:

- Estilo de desarrollo y sus implicancias en la composición de la demanda ocupacional.
- Formas de capacitación para el trabajo, del sistema educativo formal y de las propias empresas, y sus efectos en la incorporación al trabajo de las personas capacitadas.
- Desarrollo educativo, presión por incorporación al trabajo, el rol de la certificación y la devaluación de la educación.
- Aspectos poblacionales: crecimiento demográfico y migración, evolución de la demanda social por educación y las perspectivas laborales.

Se puede argüir que la barrera obvia es el desarrollo de un sistema productivo no adecuado a la satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, éste no puede constituirse en un callejón sin salida en la medida en que a nivel del Estado y las instituciones educativas se planifican y desarrollan programas que constituyen la oferta del sistema educativo para la estructura productiva actual y futura.

En concreto, y en términos institucionales, se puede hacer frente a la heterogeneidad de la oferta educativa y a su desvinculación de la estructura productiva y ocupacional. No se trata de crear organizaciones de control, sino de establecer la programación de la oferta en base a criterios que

tengan relación con la situación ocupacional. A este respecto un necesario punto de partida lo constituye la investigación de esta problemática.

En el mercado de trabajo, por otra parte parece darse el fenómeno consistente en, ya sea la poca importancia del contenido de la capacitación, o en una demanda muy reducida a personal especializado.

De una parte se hacen necesarios los estudios orientados a este problema, y de otra, el planteamiento de políticas públicas y empresarial-productiva relativa al empleo de recursos humanos.

IX. SOBRE LAS POLITICAS DE EMPLEO

1. Cuando uno examina qué han hecho los gobiernos en relación con el problema de empleo las respuestas que se encuentran tradicionalmente se sintetizan en las siguientes:

a) Programas de emergencia que se refieren a programas de empleo mínimo, de vida efímera y cuyo efecto es nulo; por otro lado, programas de vivienda, puesto que tradicionalmente el sector construcción ha sido el instrumento obligado de todos los gobiernos para tratar de solucionar el problema del empleo. La información existente a nivel de América Latina permite afirmar que no hay programa de vivienda que tenga períodos de funcionamiento más allá de dos años.

b) Consideraciones sobre el empleo que se inscriben en el marco de los planteamientos a largo plazo. Al respecto un análisis de estos planteamientos permitirá concluir sobre la concepción que se tiene respecto al mercado de trabajo.

2. En el Perú se cuenta con algunos trabajos sobre política de empleo. En dichos trabajos se puede observar la evolución de planteamientos que priorizan los aspectos de capacitación hasta aquellos que planean una nueva concepción del "pleno empleo", sin embargo sólo a partir del Plan 1971-75 se incluyen políticas explícitas sobre empleo con metas y acciones de alcance sectorial y nacional que sin embargo no llegan a cumplirse.

En el período 1971-75 las reformas implementadas durante el período tuvieron efecto positivo respecto a la redistribución del ingreso entre los trabajadores beneficiados.

Asimismo, hubo una significativa inversión pública y ampliación del aparato estatal, a pesar de ello la meta de ocupación señalada en el Plan:

reducir el déficit ocupacional de 28.5% a 17% y lo que significaba la generación de 1'164,000 puestos de trabajo no fue cumplida.

En el período 1975-78, la situación se agravó no sólo por la contracción de la economía y la no generación de puestos de trabajo sino por los ceses y despidos sucesivos.

3. Los planteamientos de política que se propusieron en el debate entre partidos (AP, PPC, MDP, PRT, UDP, UNIR, UI) se refieren básicamente a:

a) El uso de la capacidad instalada, las diferencias están en si se hacen para incentivar la producción para la exportación o para promover actividades destinadas a productos prioritarios para la población.

b) Ampliación de programas de infraestructura y de construcción, pequeñas obras en el agro, casi siempre sin especificar costos ni financiamiento.

c) Otras medidas relacionadas con el salario y el costo de vida. Las diferencias estriban entre quienes proponen que el trabajo está sobrevalorado y quienes ponen en evidencia el proceso de pauperización creciente de amplios sectores de la población para señalar la necesidad de mantener la capacidad adquisitiva de ésta.

Problemas tales como: la estabilidad laboral, la cesantía y las condiciones de trabajo, salud ocupacional, seguridad social, etc., casi nunca son levantados como parte del problema del empleo. Estos aspectos en cambio son relievados por partidos de Izquierda y organizaciones como FEDEPJUP.

4. En conclusión la mayoría de las propuestas de política se refieren a la generación de puestos de trabajo con cifras tales como un millón o más. Estas propuestas sobreestiman la capacidad de generación de puestos de trabajo que en muchos casos han sido ya desmentidas por especialistas; a la vez, se deja de lado la situación actual del resto de trabajadores, sobreentendiéndose que se mantendrían en la misma situación o que su suerte dependería de la evolución espontánea de la economía peruana es decir del crecimiento productivo.

Los programas de generación de puestos de trabajo tienen por lo general efectos coyunturales y no modifican de manera sustancial el problema del empleo, además la mayoría de ellos está destinada al sector moderno de la economía.

Existe acuerdo en que una política de empleo como de capacitación para el empleo, requiere de una alternativa de desarrollo que anteponga como objetivo prioritario el bienestar de la población y garantice condiciones de vida adecuadas a los trabajadores.

Sin embargo, la adopción de determinados objetivos de política económica supone relaciones de poder y por eso para algunos la viabilidad de una solución real al problema del empleo está dada también para la posibilidad de un nuevo eje de poder.

Al respecto las diferencias radican entre quienes proponen un programa concertado que trataría de conciliar intereses del trabajo y el capital y quienes plantean la gestación de un proyecto político que surge de las reivindicaciones populares.

X. SISTEMA ECONOMICO, ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y EMPLEO

1. La posibilidad de fragmentar las partes del proceso productivo a escala internacional hace del empleo en cada una de esas partes y países dependiente tanto de la evolución de la economía internacional como de las condiciones existentes en cada país para la explotación del recurso laboral. El mercado de trabajo adquiere una escala internacional. La simultaneidad con que las mismas piezas se producen en distintos lugares del orbe facilita el movimiento de capitales de un lugar a otro; igualmente lo facilita la escasa infraestructura necesaria para el ensamblado de partes. Ello repercute en la debilidad del enraizamiento nacional de las unidades productivas transnacionales. El empleo es demandado en la actualidad por un sistema global de división del trabajo posibilitado por el acortamiento de las distancias reales como consecuencia de los avances tecnológicos en el terreno de la comunicación.

Si el empleo requiere ser visto desde una perspectiva internacional, el desempleo tiene también una realidad que trasciende los marcos nacionales. Proveer empleo a los trabajadores del Tercer Mundo requiere crear 120,000 empleos diarios, cifra muy superior a la oferta de puestos de trabajo por los grandes capitales transnacionales.

2. La concertación del poder económico y político en el Perú

Un grupo reducido de empresas controla la mayor parte de la pro-

ducción y del ingreso generado en el Perú. La repartición de los beneficios ha sido más concentrada aún.

Frente a esta situación, las alternativas planteadas difieren en gran medida. Para un punto de vista se trata de reducir el poder político a niveles proporcionales al poder económico —se señaló que en el Perú los grupos de poder habrían recibido beneficios superiores al poder económico que detentan— y al mismo tiempo someter la producción nacional a la competencia con las importaciones. Para otros puntos de vista, la reasignación radical de recursos exige un cambio político que tenga por origen y sustento la organización disciplinada y poderosa de los sectores sociales mayoritarios y potenciales beneficiarios directos de tal reasignación. El grado de conflictividad implícito en ambas perspectivas es obviamene distinto.

3. Asignación de recursos y política económica

En este aspecto del problema, la importancia de lograr una consistencia entre fines y medios es grande. También lo es el de las opciones sociales de la política que busca ser consistente.

Las vías hacia esa mayor consistencia en el diseño de implementación de políticas dependen en gran medida de dichas opciones. Algunas de ellas plantean una mayor fluidez en el funcionamiento del mercado nacional y en las relaciones comerciales con el exterior. Otras consideran indispensable el recurso a una planificación real y no meramente declaratoria. En cualquier caso, las "medias vías" añaden males y no resuelven problemas.

4. Sistema económico y empleo

El enfoque más global sobre el problema del empleo supone no sólo una opción entre estrategias al interior de un sistema dado de organización social; también exige decisiones (implícitas o no) sobre el sistema social más adecuado.

En relación con esto, el seminario permitió contrastar diversas orientaciones. En una de ellas, se considera que la competencia capitalista permite la eliminación de ineficiencias en la producción y la expansión del mercado y del empleo. El crecimiento del producto es la clave del problema del empleo.

En otra perspectiva se evalúa negativamente el costo social de la primera y se postula la necesidad de colocar como objetivos simultáneos el

aumento de la producción en los sectores más productivos, el mantenimiento del empleo en los menos productivos y la satisfacción de las necesidades básicas de la población más pobre del país. El traslado de excedentes necesario para aproximarse a tales objetivos simultáneos exige que las grandes empresas se rijan por criterios distintos del de lucro, lo cual implica obviamente un cambio social revolucionario.

5. Estrategias de desarrollo

La estrategia de desarrollo basada en la exportación de manufacturas no es necesariamente alternativa a la de sustitución de importaciones. En ambos casos, los avances en la resolución del problema del empleo provienen en lo fundamental del dinamismo expansivo del núcleo moderno de la economía. En el caso del planteamiento sobre exportación éste se sustenta en el supuesto de que el trabajo está "sobrevalorado" en relación al capital y hay que "abaratarlo" o por el contrario, encarecer el capital. Sin embargo, en el primer caso el trabajador saldría perjudicado; en el segundo la competitividad internacional tendería a ser menor.

Una estrategia alternativa se basa en la consideración de que el rol inmediato del núcleo más productivo es proveer excedentes sobre la base de su actual dimensión y dinámica. Esos excedentes se dirigirían a la satisfacción inmediata de las necesidades básicas fundamentales de los sectores menos productivos. Este último sector mantendría su capacidad de proveer empleo por medio de políticas de protección de mercados para ese fin. En una etapa posterior se desarrollarían políticas dirigidas a acelerar y expandir el cambio técnico en los sectores actualmente más productivos de la economía.

XI. LINEAS DE TRABAJO E INVESTIGACION

1. En el seminario se señalaron las limitaciones del marco teórico utilizado tradicionalmente en el análisis del problema del empleo. En este sentido se reconoce que parte del problema es tener mediciones confiables pero no es suficiente para explicar el problema o proponer soluciones.

2. Asimismo, los trabajos de índole teórico y político sobre el problema del empleo no se circunscriben al ámbito de disposiciones gubernamentales sino que se inscriben en la dinámica social y política del país y afectan directamente la situación de las familias y de los gremios de trabajadores.

De allí la importancia de que el problema del empleo sea tratado no sólo en el medio técnico académico sino que se incluyan las alternativas políticas y los problemas de los gremios interesados.

3. Entre los campos de estudio sobre el empleo se constató la particular insuficiencia en temas tales como:

a) El análisis del problema de la cesantía y de las estadísticas sobre la situación laboral a través de los datos registrados a partir de solicitudes de empresas.

b) La necesidad de contar con información sobre los puestos de trabajo generados por las inversiones públicas y por los programas rurales (GEAR).

c) Estudios del mercado de trabajo en relación al tipo de capacitación de nivel intermedio y la demanda de trabajo.

d) Estudios sobre la tecnología y el empleo.

4. Se señaló repetidas veces la importancia de Seminarios sobre el tema por cuanto contribuyen de manera importante a la comunicación entre estudiosos y técnicos, permitiendo profundizar una problemática de vital importancia para el país. El Seminario constituyó un punto de partida en esa dirección.

Julio, 1980

CUADROS BASICOS

INDICE*

Cuadro No. 1: Perú: Población Económicamente Activa de 15 años y más por años, según sexo, 1960-1980. (Cifras absoluta en miles de personas)

Cuadro No. 2: Perú: Hechos e Indices vitales por Quinquenios (1970-75 y 1975-80)

Cuadro No. 3: Perú: Población Total, P.E.A. y P.E.A. Asalariada 1972-1978.

Cuadro No. 4: Perú: Crecimiento del producto Bruto Interno, la Ocupación y la productividad del trabajo, 1969-1978

Cuadro No. 5: PEA de 15 años a más por regiones de planificación según niveles de ocupación, 1972

Cuadro No. 6: Perú: Población de 6 y más años de edad según ramas de actividad: 1972.

Cuadro No. 7: Participación del Sector Agropecuario en el Empleo 1970-1978 (Cifras relativas)

Cuadro No. 8: Perú: PEA según sectores económicos por niveles de empleo 1969 (Cifras Absolutas en Miles)

* Se agradece la colaboración del Sr. Ernesto Choy en la selección de estos cuadros estadísticos.

Cuadro No. 9: Perú: PEA según sectores económicos por niveles de empleo 1973 (Cifras Absolutas en Miles)

Cuadro No. 10: Perú: PEA según sectores económicos por niveles de empleo 1978 (Cifras Absolutas en Miles)

Cuadro No. 11: Perú: LIMA METROPOLITANA: PEA de 14 años a más por niveles de empleo según sexo 1977-1978 (Cifras relativas)

Cuadro No. 12: Perú: Incremento de trabajadores por categorías de ocupación 1961-1972

Cuadro No. 13: LIMA METROPOLITANA: Distribución de la PEA por categorías de ocupación

Cuadro No. 14: Perú: Familias por debajo de la satisfacción de necesidades básicas (Porcentajes)

Cuadro No. 15: Perú: Participación de las familias por áreas y regiones con el total que no satisfacen necesidades básicas (Porcentajes)

Cuadro No. 16: Perú: Estructura ocupacional de todos los perceptores de ingresos que no satisfacen sus necesidades básicas

Cuadro No. 17: Perú: Organizaciones sindicales reconocidas por actividad económica 1974-1978

Cuadro No. 18: Perú: Huelgas, trabajadores afectados, horas-hombre perdidas y remuneraciones no percibidas. 1967-1978

CUADRO No. 1

PERU: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE 15 AÑOS Y MAS POR AÑOS, SEGUN SEXO

1960-1980

(Cifras absolutas en miles de personas)

AÑOS	TOTAL	SEXO	
		Masculino	Femenino
1960	3,417.5	2,451.1	966.4
1961	3,462.6	2,488.4	974.2
1962	3,512.4	2,529.1	983.3
1963	3,569.4	2,574.4	995.0
1964	3,633.5	2,624.2	1,009.3
1965	3,704.7	2,678.6	1,026.1
1966	3,783.0	2,737.5	1,045.5
1967	3,868.4	2,801.0	1,067.4
1968	3,960.9	2,869.0	1,091.9
1969	4,060.5	2,941.6	1,118.9
1970	4,167.3	3,018.7	1,148.6
1971	4,281.0	3,100.4	1,180.6
1972	4,401.7	3,186.2	1,215.5
1973	4,534.3	3,278.1	1,256.2
1974	4,672.9	3,374.0	1,298.9
1975	4,817.5	3,474.1	1,343.4
1976	4,968.0	3,578.2	1,389.8
1977	5,124.7	3,686.6	1,438.1
1978	5,287.1	3,798.9	1,488.2
1979	5,455.5	3,915.3	1,540.2
1980	5,629.9	4,035.9	1,594.0

FUENTE: Dirección General del Empleo - Instituto Nacional de Estadística. Proyecciones de la PEA 1972-1982.

CUADRO No. 2
PERU: HECHOS E INDICES VITALES POR QUINQUENIOS
(1970-75 y 1975-80)

HECHOS E INDICES VITALES (1)	QUINQUENIOS 1970-75	1975-80
Hechos Vitales (miles de personas)		
– Nacimientos	596.4	654.5
– Defunciones	191.9	192.6
– Crecimiento Natural	404.5	461.9
Indices Vitales		
– Tasa bruta de natalidad (o/oo)	41.25	39.37
– Tasa bruta de mortalidad (o/oo)	13.27	11.59
– Tasa de crecimiento natural (o/oo) (2)	27.98	27.78
– Tasa global de fecundidad	6.1	5.7
– Tasa bruta de reproducción	3.0	2.8
– Tasa neta de reproducción	2.3	2.3
– Esperanza de vida al nacer (en años)	54.8	54.8
– Tasa de mortalidad infantil (o/oo)	116.0	101.0

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística (INE).

1. Cifras promedio para cada quinquenio.
2. El crecimiento natural coincide con el crecimiento total, bajo el supuesto de considerar el saldo migratorio internacional nulo.

CUADRO No. 3

PERU: POBLACION TOTAL, PEA Y PEA ASALARIADA 1972-1978

AÑOS	Población Total[a] (Miles)	PEA[b] (Miles)	Tasa de Crecimiento Anual de la PEA (Por cien)	PEA Asalariada[c] (Miles)	Tasa de Crecimiento de la PEA Asalariada (Por cien)	% de PEA Asalariada
1972	14,223.9	4,401.7		1,760.7		40.0
1973	14,628.3	4,534.3	3	1,842.7	4.7	40.6
1974	15,043.6	4,672.9	3.1	1,914.9	3.9	41.0
1975	15,470.0	4,817.5	3.1	1,973.6	3.1	41.0
1976	15,907.9	4,968.0	3.1	2,024.9	2.6	40.8
1977	16,357.5	5,124.7	3.2	2,048.1	1.1	40.0
1978	16,819.2	5,287.1	3.2	2,059.8	0.6	39.0

FUENTES: a. INE – Proyecciones calculadas en base a la Encuesta Demográfica 1975 a una tasa de Crecimiento de 2.8%.
b. Dirección General del Empleo – Instituto Nacional de Estadística, proyecciones de la PEA 1972-1982.
c. Dirección General del Empleo – Estimaciones en base a: la información de los censos de población, las encuestas de establecimientos y las encuestas de mano de obra.

CUADRO No. 4

PERU: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO, LA OCUPACION Y LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO 1969-1978

AÑOS	Producto Bruto Interno (Millones de soles) Valores a Precios Constantes de 1973 (A)	Crecimiento Absoluto Anual del PBI	Crecimiento Relativo Anual del PBI (%)	Población Ocupada (miles de personas) (B)	Crecimiento Absoluto Anual de la Pob. Ocupada	Crecimiento Relativo Anual de la Pob. Ocupada (%)	Productividad del Trabajo (Miles de Soles) por persona ocupada) (C = A/B)	Crecimiento Absoluto de la productividad del trabajo	Crecimiento Relativo Anual de Productividad del trabajo (%)
1969	334,486			3,820.9			87,541		
		18,110	5.4		150.5	3.9		1,243	1.4
1970	352,596			3,971.4			88,784		
		17,740	5.0		121.2	3.0		1,705	1.9
1971	370,336			4,098.6			90,489		
		6,165	1.7		123.0	3.0		−1,178	−1.3
1972	376,501			4,215.6			89,311		
		16,058	4.3		128.3	3.0		1,059	1.2
1973	392,559			4,343.9			90,370		
		29,374	7.5		142.1	3.3		3,685	4.0
1974	421,933			4,486.0			94,055		
		19,140	4.5		95.3	2.1		2,222	2.4
1975	441,073			4,581.3			96,277		
		8,914	2.0		128.4	2.8		732	−0.8
1976	449,987			4,709.7			95,545		
		− 164	−3.6		117.1	2.5		−2,352	−2.5
1977	449,823			4,826.8			93,193		
		− 2,989	−0.7		111.1	2.3		−2,702	−2.9
1978	446,834			4,937.9			90,491		

FUENTES: (A) ONE-INP. Cuentas Nacionales del Perú 1950-1978. Lima, ONE, Mayo de 1979, Cuadro No. 2.
(B) Ministerio de Trabajo – Dirección General de Empleo.

CUADRO No. 5
PEA DE 15 AÑOS A MAS POR REGIONES DE PLANIFICACION SEGUN NIVELES DE OCUPACION. 1972

REGIONES DE PLANIFICACION	PEA	Niveles de Ocupación	
		Ocupados	Desocupados
TOTAL	3'786,160	3'572,326	213,834
1. ORDENOR	241,798	227,717	14,081
2. REGION NORTE	268,578	257,962	10,610
3. REGION NORTE MEDIO	405,117	389,297	15,820
4. ORDENOR CENTRO	191,910	182,487	9,423
5. REGION SUR MEDIO	144,344	137,274	7,070
6. REGION AREQUIPA	161,619	150,589	11,030
7. ORDE TAM	56,217	53,653	2,559
8. REGION CENTRO ORIENTAL	139,109	134,392	4,717
9. REGION CENTRO	329,204	316,680	12,524
10. ORDESO	237,542	278,295	9,247
11. ORDE PUNO	218,878	211,973	6,705
12. ORDE LORETO	129,697	123,445	6,252
LIMA METROPOLITANA[1]	1'866,272	970,165	96,107
RESTO DE LIMA[2]	146,075	138,392	7,653

FUENTE: INE – Censo Nacional de Población y Vivienda 1972.
1. Provincia de Lima y Callao
2. Departamento de Lima, excepto provincia de Lima.

CUADRO No. 6

PERU: POBLACION DE 6 Y MAS AÑOS DE EDAD SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD: 1972

RAMAS DE ACTIVIDAD	Más de 6 años		De 6 a 14 años		%	15 y más	%
TOTAL	3'800,069	100	100	82,474	2.17	3'717,695	97.83
Agricultura	1'548,407	100	55.7	45,926	2.96	1'502,481	97.03
Pesca	33,439	100	0.4	301	0.90	33,138	99.09
Minas y Canteras	53,134	100	0.2	203	0.38	52,931	99.61
Industrias	485,234	100	4.9	4,067	0.83	481,167	99.16
Energía	7,257	100	0.0	25	0.34	7,232	99.65
Construcción	171,793	100	1.0	797	0.46	170,996	99.53
Comercio	403,185	100	4.9	4,086	1.01	399,099	98.98
Transportes y Comunicaciones	165,410	100	1.0	801	0.48	164,609	99.51
Bancos, Seguros, etc. y Servicios Prestados	45,758	100	0.2	150	0.32	45,608	99.67
Servicios Comunales	686,359	100	26.6	21,982	3.20	664,377	96.78
No especificada	200,093	100	5.0	4,136	2.06	195,957	97.93

FUENTE: Censo Nacional 1972. En Boletín Especial No. 4 ONEC.

CUADRO No. 7
PARTICIPACION DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL EMPLEO 1970-1978
(Cifras relativas)

AÑOS	PARTICIPACION DEL SECTOR EN : PEA	Ocupación
1970	45.1	47.2
1971	44.4	46 3
1972	43.6	45.4
1973	42.7	44.4
1974	41.7	43.3
1975	40.6	42.6
1976	39.8	41.9
1977	39.1	41.4
1978	38.3	40.9

FUENTE: Ministerio de Trabajo – Dirección General del Empleo.

CUADRO No. 8

PERU: PEA SEGUN SECTORES ECONOMICOS POR NIVELES DE EMPLEO 1969

(Cifras Absolutas en miles)

SECCIONES ECONOMICAS	TOTAL		DESEMPLEO		SUBEMPLEO		ADECUADAMENTE EMPLEADO	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
TOTAL	**4,060.5**	**100.0**	**239.6**	**5.9**	**1,872.0**	**46.1**	**1,948.9**	**48.0**
Agrícola	1,851.6	45.6	5.6	0.3	1,232.5	66.6	613.5	33.1
No agrícola :	**2,208.9**	**54.4**	**234.0**	**10.6**	**639.5**	**29.0**	**1,335.4**	**60.4**
Minería	77.4	1.9	0.8	1.0	22.4	29.0	54.2	70.0
Industria	586.2	14.4	36.5	6.2	160.8	27.4	388.9	66.3
Construcción	120.8	3.0	8.7	7.2	25.5	21.1	86.6	71.7
Comercio	437.5	10.8	18.5	4.2	140.3	32.1	278.7	63.7
Servicios	852.2	21.0	36.1	4.2	289.1	34.0	527.0	61.8
Aspirantes y N.D.	134.8	3.3	133.4	99.0	1.4	1.0	–	–

FUENTE: Ministerio de Trabajo – Dirección General del Empleo.

CUADRO No. 9

PERU: PEA SEGUN SECTORES ECONOMICOS POR NIVELES DE EMPLEO 1973

(Cifras Absolutas en miles)

SECTORES ECONOMICOS	TOTAL	DESEMPLEO		SUBEMPLEO		ADECUADAMENTE EMPLEADO	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
TOTAL	**4,534.3**	**100.0**	**190.4**	**4.2**	**1,872.5**	**41.3**	**2,471.4**	**54.5**
No agrícola	2,598.2	57.3	184.4	7.10	606.3	23.34	1,807.5	69.56
Minería	86.2	1.9	0.6	0.7	15.7	18.2	69.9	81.1
Industria	680.1	15.0	23.1	3.4	143.2	21.0	513.8	75.6
Construcción	163.2	3.6	2.0	1.2	41.0	25.0	120.2	73.7
Comercio	517.2	11.4	8.4	1.6	110.1	23.0	389.7	75.3
Servicios	997.4	22.0	11.0	1.1	272.5	27,3	713.9	71.6
Aspirantes y N.D.	154.1	3.4	139.3	90.3	14.8	9,7	–	–

FUENTE: Ministerio de Trabajo – Dirección General del Empleo.

CUADRO No. 10

PERU: PEA SEGUN SECTORES ECONOMICOS POR NIVELES DE EMPLEO: 1978

(Cifras Absolutas en Miles)

SECTORES ECONOMICOS	TOTAL		DESEMPLEO		SUBEMPLEO		ADECUADAMENTE EMPLEADO	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Ab.	Rel.	Abs.	Rel.
TOTAL	**5,283.4**	**100.0**	**345.5**	**6.5**	**2,748.8**	**52.0**	**2,189.1**	**41.5**
Agrícola	2,023.5	38.3	6.0	0.3	1,323.4	65.4	694.1	34.3
No agrícola	**3,259.9**	**61.7**	**337.5**	**10.4**	**1,425.4**	**43.7**	**1,495.0**	45.9
Minería	100.4	1.9	0.7	0.7	16.4	16.3	83.3	83.3
Ind. Manuf.	829.5	15.7	50.6	6.1	296.1	35.7	482.8	58.2
Construcción	190.2	3.6	30.4	16.0	107.1	56.3	52.7	27.7
Comercio	655.1	12.4	22.9	3.5	276.5	42.2	355.7	54.3
Servicios	1,278.6	24.2	37.1	2.9	721.1	56.4	520.4	40.7
Aspirantes y N.D.	206.1	3.9	197.8	96.0	8.2	4.0	0.1	0.05

FUENTE: Ministerio de Trabajo – Dirección General del Empleo.

CUADRO No. 11
LIMA METROPOLITANA: PEA DE 14 AÑOS A MAS POR NIVELES DE EMPLEO SEGUN SEXO 1977-1978
(Cifras Relativas)

	1977			1978		
Niveles de Empleo	**Total**	**Masculino**	**Femenino**	**Total**	**Masculino**	**Femenino**
TOTAL[1]	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Desempleo Global	8.7	7.0	12.3	8.0	6.0	12.4
Subempleo	**27.9**	**21.2**	**42.1**	**38.8**	**35.4**	**47.0**
Por ingresos:						
—Leve	9.0	8.1	11.2	12.7	13.1	11.7
—Medio	5.8	4.3	8.9	8.3	7.3	10.8
—Agudo	6.0	2.4	13.6	9.0	5.7	16.8
Por tiempo	6.4	5.8	7.7	8.3	9.0	6.7
Subempleo N.D. ingresos y/o tiempo	0.7	0.6	0.7	0.5	0.3	1.0
Adecuadamente Empleados	**59.9**	**67.9**	**42.9**	**53.2**	**58.6**	**40.6**
Nivel de Empleo N.D.	3.5	3.9	2.7	(a)	(a)	——

FUENTE: Ministerio de Trabajo — Dirección General del Empleo. En base a Encuestas a Hogares.
1. Excluye Trabajadores del Hogar.
(a) Menos de (0.05%).

CUADRO No. 12

PERU: INCREMENTO DE TRABAJADORES POR CATEGORIAS DE OCUPACION

1961-1972

PEA de 6 años y más por algunas Categorías de Ocupación	1961	1972	Incremento 1961-1972 Absoluto	Tasa de Crecimiento Geométrico
Trabajadores Asalariados				
No.	1'327,807	1'739,016	411,209	2.48
%	42.4	46.3		
Empleados	344,122	691,522 (a)	347,400	6.55
Obreros	983,685	1'047,494 (a)	63,809	0.57
Trabajadores Independientes				
No.	1'204,347	1'580,547	376,200	2.50
%	38.5	40.8		
Trabajadores del Hogar y Familiares sin remuneración				
No.	460,551	359,509	65,042	–2.23
%	14.7	10.2		
PEA TOTAL				
No.	3'124,579	3'871,613	747,034	1.97
%	100.0	100.0		

(a) Cifras estimadas.

Elaboración de las cifras censales de Henríquez, Narda. **Trabajo Asalariado y Relaciones Capitalistas**, p. 3.

CUADRO No. 13
LIMA METROPOLITANA: DISTRIBUCION DE LA PEA POR CATEGORIAS DE OCUPACION

CATEGORIAS DE OCUPACION	1970 Absoluto	%	1973 Absoluto	%	1977 Absoluto	%	1978 Absoluto	%
PATRONO	46,356	6.0	38,450	3.3	52,459	4.7	32,038	2.9
Empleado	275,048	35.6	479,700	41.3	439,819	39.7	465,119	41.5
Emp. Privada	164,565	21.3	262,424	22.6	233,854	21.1	291,538	26.0
Emp. Pública	110,483	14.3	217,276	18.7	205,965	18.6	173,581	15.5
Obreros	239,508(a)	31.0	348,877	30.0	309,260	28.0	285,208	25.4
Obreros Privados	239,508		348,877		296,591	26.9	268,088	23.9
Obreros Públicos	——		——		12,669	1.1	17,120	1.5
Trabajador Independiente	165,338	21.4	261,214	22.4	252,816	22.9	261,767	23.3
TFNR	46,357	6.0	35,217	3.0	16,679	1.5	65,972	5.9
Practicante	——		——		13,146	2.0	——	
N.D.	——	——	——		13,146	1.2	——	
TOTAL	772,607	100.0	1'163,458	100.0	1'106,728	100.0	1'121,782	100.0

CUADRO No. 14
PERU: FAMILIAS POR DEBAJO DE LA SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS
(Porcentajes)

	Perú Total	Lima	Grandes Ciudades	Centros Poblados	Resto Urbano	Urbano	Rural
Total Perú	**49.5**	**23.5**	**36**	**45**	**41.1**	**35.5**	**61.0**
Costa	33.7	–	–	–	–	–	–
Sierra	63.0	–	–	–	–	–	65.0
Selva	56.9	–	–	–	–	–	–
Lima	28.5	–	–	–	–	–	–

FUENTES: Elaborado por el autor sobre la base de AMAT, C. **Estructura y Niveles de Ingreso familiar en el Perú** (1978); Vinod. T 1. **The measurement of poverty accros space - The case of Perú;** C.E.P.A.L. (1977).
En: COURIEL, Alberto; **Perú, Estrategias de Desarrollo y Grado de Satisfacción de las necesidades básicas.** PREALC 127.

CUADRO No. 15
PERU: PARTICIPACION DE LAS FAMILIAS POR AREAS Y REGIONES CON EL TOTAL QUE NO SATISFACEN NECESIDADES BASICAS
(Porcentajes)

Area Regiones	Perú Total	Lima	Grandes Ciudades	Centros Poblados	Resto Urbano	Urbano	Rural
Total Perú	**100.0**	**11.6**	**8.1**	**13.1**	**21.2**	**32.8**	**67.2**
Lima	11.6	–	–	–	–	–	–
Costa	13.9	–	–	–	–	–	–
Sierra	64.6	–	–	–	–	–	–
Selva	9.9	–	–	–	–	–	–

FUENTE: Elaborado en base al Cuadro No. 14.

CUADRO No. 16
PERU: ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE TODOS LOS PERCEPTORES DE INGRESOS QUE NO SATISFACEN SUS NECESIDADES BASICAS

	Lima (a)	Resto Urbano (a)	Urbano (a)	Rural	Perú
Agricultores minifundistas				53.8	53.8
Pequeños propietarios cuenta propia y ambulante	3.4	8.7	12.1	–	12.1
Trabajadores eventuales agrícolas sin tierra				8.0	8.0
Trabajadores urbanos de establecimientos con menos de 5 personas ocupadas	2.3	4.9	7.2		7.2
Servicio doméstico	3.8	2.4	6.2		6.2
Asalariados rurales no agrícolas				5.4	5.4
Trabajadores agrícolas urbanos	0.1	2.7	2.8		2.8
Trabajadores urbanos de establecimientos de 5 y más personas ocupadas	0.9	1.4	2.3		2.3
Empleados y secretarias de oficina	0.5	0.8	1.3		1.3
Profesionales, técnicos y gerentes	0.6	0.3	0.9		0.9
TOTAL	11.6	21.2	32.8	67.2	100.0

FUENTE: Elaborado por el autor con datos proporcionados por R. Webb cuya fuente es Ministerio de Trabajo (1975) y estimaciones del Banco Mundial de Trabajadores Agrícolas sin tierra no beneficiados por la Reforma Agraria.

(a) Considera ambos sexos.

EN: Alberto Couriel "Perú Estrategia de Desarrollo y Grado de Satisfacción de las necesidades básicas".

CUADRO No. 17

PERU: ORGANIZACIONES SINDICALES RECONOCIDAS POR ACTIVIDAD ECONOMICA

1974 - 1978

	1974	1975	1976	1977	1978
TOTAL	**344**	**234**	**126**	**28**	**51**
Agricultura, Ganadería, Silv. Caza y Pesca	14	10	11	1	3
Explotación de Minas y Canteras	18	18	2	2	4
Industria Manufactura	149	96	46	15	28
Construcción	19	10	4	1	–
Electricidad, Gas, Agua y Servicios Sanitarios	2	3	7	–	1
Comercio, Banca y Seguros	58	58	23	5	7
Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	20	9	10	3	2
Servicios	64	30	23	1	6

FUENTE: Ministerio de Trabajo – Oficina Sectorial de Planificación. En base a la información de Organizaciones Sindicales reconocidas por las Divisiones de Inspección y Registro.

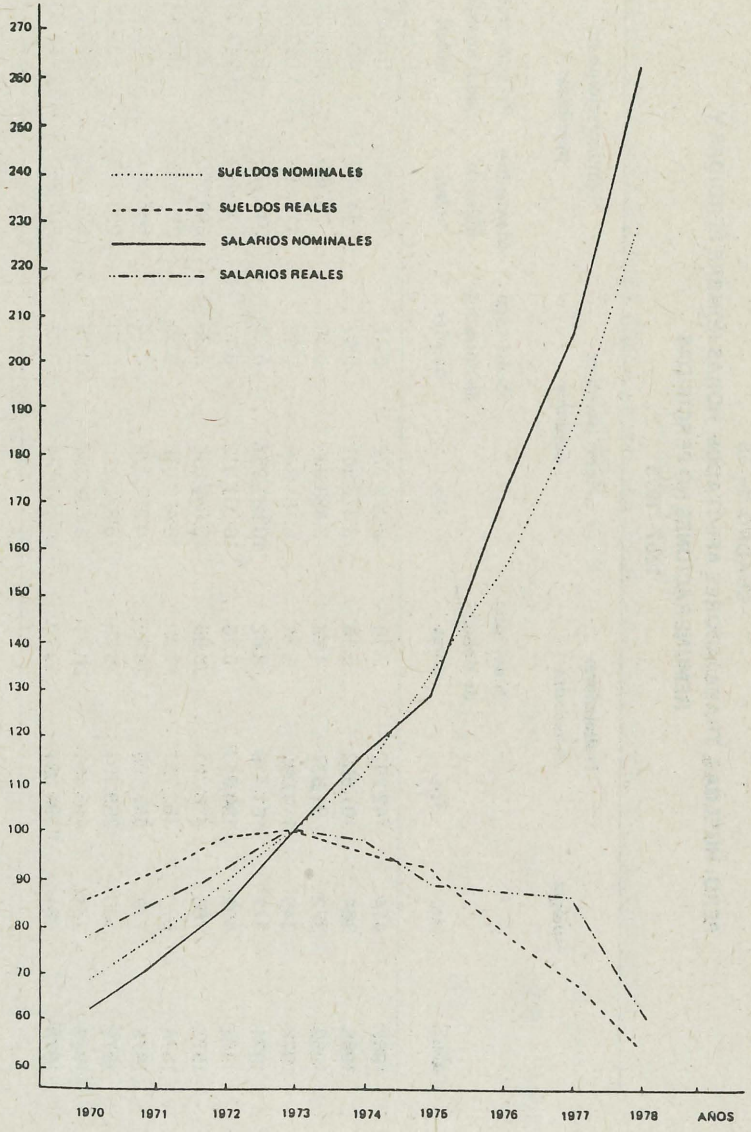
CUADRO No. 18
PERU: HUELGAS, TRABAJADORES AFECTADOS, HORAS-HOMBRE PERDIDAS Y REMUNERACIONES NO PERCIBIDAS
1967 - 1978

	Huelgas	Trabajadores Afectados		Horas-Hombres perdidos		Remuneraciones no percibidas	
AÑO	No.	No.	% del total de trabajadores	No.	% del total de horas trabajadas	Monto (En Miles de soles)	Por cada trabajador afectado (soles)
1967	414	142,282	7.10	8'372,772	0.17	86,821	610.21
1968	364	107,809	5.16	3'377,801	0.07	44,161	409.62
1969	372	91,531	4.88	3'889,300	0.10	78,386	856.39
1970	345	110,990	5.74	5'781,854	0.13	115,694	1,042.39
1971	377	161,415	8.62	10'881,952	0.27	243,763	1,510.16
1972	409	180,643	6.76	6'331,012	0.15	162,402	1,243.09
1973	788	416,251	20.86	15'688,686	0.36	389,606	935.98
1974	570	362,737	17.59	13'413,036	0.30	322,649	889.48
1975	779	617,120	28.99	20'269,428	0.44	668,297	1,082.93
1976	440	258,101	16.75	6'822,220	0.20	233,777	925.13
1977	234	406,451	20.71	6'543,350	0.15	626,002	1,540.13
1978	364	1'398,387	69.70	36'144,734	0.83	367,355	2,408.03

FUENTE: Ministerio de Trabajo – Dirección General del Empleo: Años 1967-1972.
Unidad de Estadísticas Sectoriales: Años 1973-1978.

GRAFICO No. 1

LIMA METROPOLITANA: INDICE DE SUELDOS Y SALARIOS, NOMINALES Y REALES*



PROGRAMA DE ACTIVIDADES DEL SEMINARIO

DIA 14

3:30 p.m.	Reparto de Materiales	
4:00 p.m.	INAUGURACION	
4:30-6:30 p.m.	Sesión 1:	"Magnitud y conceptualización del problema en el Perú" *Ponentes:* Juan Wicht, Narda Henríquez *Comentaristas:* Edgard Flores, Fernando Gonzales Vigil
7:15-9:00 p.m.	Sesión 2:	"La Cuestión del Empleo en América Latina" *Ponente:* Víctor Tokman (PREALC-OIT)

DIA 15 Sesión única

4:00-9:00 p.m. Trabajo en Comisiones: "Diagnóstico y Políticas Sectoriales en el Perú".

Comisión 1: "El empleo en el sector agrícola"
Ponente: Héctor Maletta
Comentaristas: Carlos E. Aramburú, Fredy Lecaros

Comisión 2: "El empleo en el sector industrial"
Ponente: Luis Vargas
Comentaristas: Jaime Gianella, Julio López, Ernesto Choy

Comisión 3: "El empleo en el sector informal urbano"
Ponentes: Carlos Wendorff y Jaime de Althaus
Comentaristas: Violeta Sara-Lafosse, Jorge Osterling, Ute Birkenfeil

Comisión 4: "El problema de la tecnología y el empleo"
Ponente: Francisco Sagasti
Comentaristas: Gerardo Ramos, Máximo Vega-Centeno

Comisión 5: "Construcción y Empleo"
Ponente: Rufino Cebrecos
Comentaristas: Juan Aste, Carlos De Martis

Comisión 6: "Población, Capacitación y Empleo"
Ponente: Hernán Fernández
Comentaristas: Jorge Carpio, Juan Herrera, Carlos Urrutia, Benjamín Samamé

DIA 16 Sesión única

4:00-9:00 p.m. *Plenario:* Informe de Comisiones y Discusión
Exposición Bibliográfica

DIA 17 Sesión única

4:00-9:00 p.m. "Los planes de Gobierno de las principales fuerzas políticas sobre el empleo"
Panel: Dirigentes de AP, APRA, PPC, MDP, UI, UDP, UNIR, PRT

DIA 18 Sesión única

4:00-9:00 p.m. "Sistema económico, Estrategias de Desarrollo y Empleo"
Balance de las conclusiones técnicas y las propuestas políticas.
Panel: Felipe Ortiz de Zevallos, Javier Iguíñiz, Roberto Abusada, Carlos Amat, Víctor Palomino Chinchay, Germán de la Melena.

9:00 p.m. CLAUSURA
Cocktail

FUNCIONAMIENTO DEL SEMINARIO

Primer día: Los ponentes tendrán 30 minutos para su exposición. 10 minutos por cada comentario. En cada una de las dos sesiones el público tendrá 30 minutos para preguntas.

Segundo día: Al interior de cada Comisión el ponente tendrá 45 minutos de exposición y los comentaristas 15 minutos cada uno. El ponente responderá luego 10 minutos y después de su descanso, la comisión discutirá hasta 2 horas sobre el tema a su cargo. Los miembros de cada comisión nombrarán a un moderador y un relator.

Tercer día: En la plenaria se presentarán los informes de cada comisión y las conclusiones.

Cuarto día: Los panelistas tendrán cada uno 20 minutos para exponer. Luego de un descanso después de las exposiciones habrá una segunda vuelta de 5 minutos para preguntas o comentarios mutuos y luego una hora para preguntas del público.

Quinto día: Los panelistas tendrán 30 minutos para su exposición. Luego de un descanso los comentaristas tendrán 10 minutos para comentar y preguntar. Los panelistas tendrán 5 minutos para responder. Los 30 minutos finales serán para preguntas del público.

Clausura (Cocktail)

COMITE ORGANIZADOR
COMITE

Narda Henríquez A. Javier Iguíñiz E.	Coordinadores
Francisco Durand Ana Ponce	Departamento de Ciencias Sociales - P.U.C.
Henrich Sassenfeld Reinhart Muckoff	Fundación Ebert
Rolando Ames C.	Director del Programa Académico de Ciencias Sociales - P.U.C.

ASESORES:

Edgard Flores	Ministerio de Trabajo
Ernesto Choy	Instituto Nacional de Planificación
Miguel de Althaus	Departamento de Ciencias Sociales - P.U.C.
Jürgen Schuldt	Universidad del Pacífico
Rafael Merino	Fundación Ebert

LISTA DE PONENTES

	APELLIDOS Y NOMBRES	CENTRO DE TRABAJO
1.	CEBRECOS, Rufino	Universidad Católica
2.	DE ALTHAUS, Jaime	INP-OIC
3.	FERNANDEZ, Hernán	INIDE
4.	HENRIQUEZ, Narda	Universidad Católica
5.	MALETTA, Héctor	Universidad del Pacífico
6.	MORELLI, Jorge	Universidad Católica
7.	SAGASTI, Francisco	GRADE
8.	TOKMAN, Víctor	PREALC-OIT
9.	VARGAS, Luis	Centro de Estudios Andinos
10.	WENDORFF, Carlos	Universidad Católica
11.	WICHT, Juan	CLADS (Universidad de Boston)

LISTA DE COMENTARISTAS:

1.	ARAMBURU, Carlos E.	Universidad Católica
2.	ASTE, Juan	ECO
3.	CARPIO, Jorge	PNUD
4.	CHOY, Ernesto	INP-OIC
5.	DE MARTIS, Carlos	
6.	FLORES, Edgard	Ministerio de Trabajo
7.	GONZALES VIGIL, Fernando	DESCO
8.	GIANELLA, Jaime	CEDEP
9.	HERRERA, Juan	Comisión Nacional de Propiedad Social
10.	LECAROS, Freddy	Ministerio de Trabajo
11.	LOPEZ, Julio	ECO
12.	OSTERLING, Jorge	Universidad Católica
13.	RAMOS, Gerardo	Universidad de Ingeniería
14.	SAMAME, Benjamín	OIT
15.	SARA-LAFOSSE, Violeta	Universidad Católica
16.	STUDER, Martín	Fundación Ebert (Arequipa)
17.	VEGA-CENTENO, Máximo	Universidad Católica

LISTA DE PANELISTAS:

1.	AMPUERO, Luis	Acción Popular - AP
2.	AZNARAN, Guillermo	Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria - UNIR
3.	ABUSADA, Roberto	Universidad Católica
4.	AMAT Y LEON, Carlos	Universidad del Pacífico
5.	CARAVEDO M., Baltazar	Unidad Democrático Popular – UDP
6.	CASTRO VERA, Raúl	Partido Revolucionario de los Trabajadores – PRT
7.	DE LA MELENA, Germán	COAP
8.	IGUIÑIZ E., Javier	Universidad Católica - Economía
9.	MOLLEAPAZA, Rubén	Unidad de Izquierda - UI
10.	ORTIZ DE ZEVALLOS, Felipe	APOYO S.A.
11.	RIVERA, Iván	Partido Popular Cristiano - PPC

12.	VEGA, Jorge	Partido Popular Cristiano - PPC
13.	VALLEJOS M., Eduardo	Movimiento Democrático Popular - MDP

LISTA DE PARTICIPANTES:

1.	AMES, Rolando	Universidad Católica
2.	ABREGU GOMEZ, Víctor	FEDEPJUP
3.	ALVA, César	CGTP
4.	APARICIO VALDEZ, Luis	Análisis Laboral
5.	ALAYON, Norberto	CELATS
6.	AMAYA, Víctor	Ministerio de Trabajo - DGE
7.	ACEVEDO, Carlos	
8.	ARROYO, Roberto	Universidad de San Marcos
9.	ALARCO, Germán	
10.	ALAYZA, Ernesto	CEAS
11.	ALCANTARA, Elsa	Universidad Ricardo Palma
12.	AGREDA, Víctor	CESIAL
13.	ALMENARA, Jaime	CENCIRA
14.	BASTOS, Eduardo	Centro de Proyección Cristiana
15.	BAZAN, Carlos	Cooperativa Santa Elisa
16.	COTLER, Julio	IEP
17.	CALDERON, Julio	DESCO
18.	CIUDAD, Adolfo	Estudio Jurídico Laboral
19.	CABIESES, Hugo	DESCO
20.	CABIESES, Manuel	CEDAL
21.	CASTILLO, Marco	FONSIAG
22.	CACERES, Lucila	INP
23.	CRUZADO ZAVALA, Augusto	CTP
24.	CUBA, Manuel	Proyecto Majes
25.	CANGALAYA, Luis	INAP
26.	CONDOR, Judith	Noticias Aliadas
27.	CABRERA, César Humberto	Universidad Nacional Agraria
28.	CENTURION, Abel	Ministerio de Trabajo
29.	CHUECAS, Efraín	Universidad Técnica de Piura
30.	CHANG, Ana	INP
31.	CHENG, Alberto	OEA
32.	CHIA DAVILA, César	ORDELORETO
33.	DALE, Carroll	Universidad Nacional Agraria

34.	DEL VALLE, Delma	OTEMO
35.	DIAZ, Alida	Universidad de San Marcos
36.	DURAND, Francisco	Universidad Católica
37.	DE ALTHAUS, Miguel	Universidad Católica
38.	DIRMOSER, Dietmar	Fundación Ebert
39.	DIEZ CANSECO, Javier	Unidad Democrático Popular – UDP
40.	DAMMERT, Manuel	Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria - UNIR
41.	GIESECKE, Alberto	ESAN
42.	GROMPONE, Romeo	Universidad Católica
43.	GONZALES, Violeta	ONEC
44.	GONZALES, Raúl	
45.	GONZALES, Ciro	
46.	GONZALES IZQUIERDO, Jorge	Universidad del Pacífico
47.	GUTIERREZ CALLE, Pedro	ONEC
48.	GOMEZ, Vilma	Universidad Nacional Agraria
49.	GUERRERO, Raúl	DESCO
50.	GUERRERO DE LOS RIOS, Augusto	Fundación Ebert
51.	GALDOS, Raúl	
52.	HOHAGEN, Manuel	Centro de Promoción Cultural
53.	HAKIM, Guillermo	CIPCA-Piura
54.	HENRY, Etienne	CIDAP
55.	HOYOS, Iván	Unidad de Izquierda – UI
56.	JUZCAMAITA, Enrique	ECO
57.	KAY, Cristóbal	Universidad Católica - Economía
58.	KLAIBER, Jeffrey	
59.	LOAYZA, Mabel	OIC-INP
60.	LIZARRAGA, Raúl	COFIDE
61.	LOSCHAK C., Daniel	ONEC
62.	LOVON, Gerardo	Instituto Bartolomé de las Casas – Cuzco
63.	MERTENS, Walter	Fundación Ford
64.	MONROY, Luis	Ministerio de Economía y Finanzas
65.	MATOS, Leonardo	DGE - Ministerio de Trabajo

66. MERINO, Félix	Universidad Federico Villarreal - Economía
67. MEDINA MUÑOZ	Diario OJO
68. MARTINEZ, Héctor	CEPD
69. MAZUELOS, Vilma	CEAT
70. MANRIQUE ESCOBAR, Carlos	Revista OIGA
71. MARMOL WITTGRUVER, César	PAIS
72. MOUKOFF, Reinhard	Fundación Friedrich Ebert
73. MERINO, Rafael	Fundación Friedrich Ebert
74. MENDEZ RAMOS, Omar	Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria - UNIR
75. NIETO, Jorge	Unidad Democrático Popular
76. OTENCIO, Myriam	Movimiento Democrático Popular - MDP
77. OTOYA, Oswaldo	Fundación Friedrich Ebert
78. PEQUEÑO VALDIVIA, Oscar	Universidad Nac. de Ingeniería - IPL
79. PICAVET, Rodolfo	Universdiad Nacional Agraria
80. PINZAS, Teobaldo	IEP
81. PILLADO, Armando	CEDAL
82. PONCE, Ana	Universidad Católica
83. ROOSE, Guillermo	Junta Acuerdo de Cartagena
84. RAMIREZ GASTON, Javier	Universidad Católica Sta. María – Arequipa
85. RAMON, Delia	CONUP
86. RODRIGUEZ, Aníbal	Partido Revolucionario de Trabajadores - PRT
87. RAMOS, Miguel	CIDAP
88. ROJAS DIAZ, Jorge	Ministerio de Agricultura
89. ROJAS ALARCON, Samuel	ONEC
90. RAMOS SALAZAR, Héctor	ONEC
91. SARMIENTO, Clemencia	Universidad Católica - S. Social
92. SCHEETZ, Tomás	Universidad del Pacífico
93. SALCEDO, Flori	Universidad del Pacífico
94. SAAVEDRA, Claudio	Naciones Unidas
95. SOLIER, Oscar	Ministerio de Trabajo
96. SUAREZ, Octavio	Universidad de San Marcos

97.	SANCHEZ, Hugo	Universidad de San Marcos
98.	SANCHEZ, Rodrigo	Instituto de Estudios Andinos – Huancayo
99.	SHEEN LAZO, Guillermo	FEDETRAL
100.	SCHULDT, Jürgen	Universidad del Pacífico
101.	TORRES, Raúl	IPICT
102.	TRUSCH, Klaus	Fundación Friedrich Ebert
103.	UZATEGUI, Luis	INIDE
104.	UGARTECHE, Oscar	IEP
105.	VASQUEZ, Nicanor	Banco de la Nación
106.	VELARDE, Julio	Universidad del Pacífico
107.	VALDIVIA, Guillermo	Ministerio de Industria - Proyecto GEAR
108.	VALLENAS, Sandra	Universidad Católica
109.	VARILLAS, Alberto	INANDEP
110.	VERDERA V., Francisco	Universidad Católica
111.	VARGAS, Gina	Centro Flora Tristán
112.	VALENZUELA, Iván	Universidad Católica
113.	VENEGAS L., Edilberto	Universidad Técnica del Altiplano – Puno
114.	WILSON, Danilo	Universidad de Trujillo
115.	WACHENDORFER, Ute	Fundación Friedrich Ebert
116.	SULMONT, Denis	Universidad Católica
117.	ZARAUZ, Luis	Universidad San Agustín de Arequipa

LISTA DE OBSERVADORES

1.	ABAD, Liliana	
2.	ARIAS, Luis Alberto	Pontificia Universidad Católica
3.	AGUILAR, Nelly	INP-OIC
4.	ALMEYDA, Carrillo José	ITINTEC
5.	CASTRO, Segundo	Ministerio de Trabajo
6.	CEBRECOS, Pilar	Pontificia Universidad Católica
7.	CASTILLO BOLAÑOS, Enrique	
8.	CAZORLA BOLAÑOS, Luis	
9.	CAJAMARCA CHAVEZ, Orlando	
10.	CASTILLO GARAY, Antonio	
11.	CURASI LLANO, Gumercindo	Universidad Nac. de Huánuco
12.	CACERES FANOLA, Jesús M.	FEDEPSUP
13.	CHUMPITAZ, Miguel	
14.	DONAYRE, Flor de María	Pontificia Universidad Católica
15.	DE HERRERA, Adriana	
16.	DUEÑAS, Rosa	
17.	DAWSON, Cármen	Pontificia Universidad Católica Proyección Social
18.	DE ALTHAUS, Emilio	
19.	DASSO, Elizabeth	INIDE
20.	ESCUDERO LIBEN, Carlos	ONEC
21.	ESTEVES, María	
22.	GONZALES PAZ, Alfonso	
23.	GAMARRA, Roberto	
24.	GALVEZ HORVAT, Luis	
25.	GUILLEN, Rosa	
26.	HENRIQUEZ A., Alberto	
27.	JAUREGUI, Olga	
28.	MOQUILLAZA, Rosario	Univ. San Martín de Porres
29.	MONTESINOS RAMIREZ, Guido	GEAR
30.	LI LAU, Carmen	Pontificia Universidad Católica
31.	LA TORRE, Hernán	
32.	LORA, Víctor	Pontificia Universidad Católica
33.	LOPEZ ANDIA, Carlos	
34.	PUICAN, Norma	

35. QUINTANILLA, Jorge
36. RAMIREZ LLOSA, José Luis CIEPA
37. RODRIGUEZ RENDON, Rubén GEAR
38. RAMIREZ SILVA, Vicky
39. RONDON CASTRO, Arnaldo UNA
40. REYNA DE GOLS, Carmela
41. SOTELO, Luis
42. SOUSA CACHO, Lola
43. TELLO, Gricelda
44. TORRE FLORES GEAR
45. VARGAS DE BALMACEDA, Vilma
46. VALDIVIA LOPEZ, Betsy
47. ZAMALLOA, Edgardo

El problema del empleo en el Perú de Narda Henríquez y Javier Iguíñiz (Editores), se compuso el texto en la Composer de la Pontificia Universidad Católica del Perú y se terminó de imprimir el mes de julio de 1983 en los talleres de Improffset, Av. José Gálvez 107, La Victoria, Lima, Perú.

PUBLICACIONES RECIENTES

Percy Cayo Córdova, José A. de la Puente Candamo, José García Bryce, Margarita Guerra Martinière, Armando Nieto Vélez S. J. y Raúl Palacios Rodríguez

En torno a la Guerra del Pacífico. Lima, 1983. 168 p.

José Chichizola Debernardi
El manierismo en Lima. Lima, 1983. 243 p. + 47 láminas.

Adolfo Figueroa
La economía campesina en la Sierra del Perú. Segunda edición. Lima, 1983. 146 p.

Alberto Flores Galindo
Los mineros de la Cerro de Pasco, 1900 - 1930. Segunda edición. Lima, 1983. 120 p.

Domingo García Belaunde
Conocimiento y Derecho (Apuntes para una filosofía del Derecho). Lima, 1982. 88 p.

Manuel Lajo, Rolando Ames y Carlos Samaniego (Editores)
Agricultura y alimentación; bases de un nuevo enfoque. Lima, 1982. 536 p.

Ana María Soldi
La agricultura tradicional en hoyas. Lima, 1982. 104 p.

Efraín Trelles Aréstegui
Lucas Martínez Vegazo: Funcionamiento de una encomienda peruana inicial. Lima, 1982. 280 p.

Máximo Vega - Centeno
Crecimiento, industrialización y cambio técnico: Perú 1955-1980. Lima, 1983. 349 p.

Irene Vegas García
Trilce, estructura de un nuevo lenguaje. Lima, 1982. 343 p.

Fernando Velarde
Las flores del desierto. Edición y estudio preliminar de Carlos García Barrón. Lima, 1982. 135 p.

Alberto Wagner de Reyna
Pobreza y cultura; crisis y concierto. Lima, 1982. 249 p.

Lorenzo Zolezzi Ibárcena
La profesión de abogado en Lima: una aproximación empírica. Lima, 1982. 140 p.

DE PROXIMA APARICION

Rocío Caravedo

Estudios sobre el español de Lima

Tiene el propósito de subsanar la ausencia de información sistemática sobre el habla de Lima entre los grandes centros metropolitanos hispanohablantes.

Enrique Carrión Ordóñez

La lengua en un texto de la Ilustración

Estudio lingüístico y filológico de la **Noticia de Arequipa** del canario Antonio de Pereira y Ruiz.

Pedro de Cieza de León

La crónica del Perú

Edición en 4 volúmenes que incluye el texto del manuscrito hallado por Francesca Cantù en Italia.

Raquel Chang-Rodríguez

Cancionero peruano del siglo XVII

Recopilación y estudio de textos de poesía de la época colonial.

Violeta Sara-Lafosse

Campesinas y costureras

Estudio de la condición de la mujer trabajadora en el campo y la ciudad en el Perú.

FONDO EDITORIAL

Av. Universitaria, cuadra 18
San Miguel
Lima, Perú

Apartado 1761 - Lima, Perú
Tlf. 62-25-40. Anexo 220.