
EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL PERU

Narda Henríquez, Javier Iguíñiz (Editores)

Capítulo 3



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
FONDO EDITORIAL 1983

EL PROBLEMA
DEL EMPLEO
EN EL PERÚ

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

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 lo 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 relevando 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 otra 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 (10^o/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 N^o 1) que presentamos se ilustra la importancia de los trabajadores dependientes o asalariados, las cifras censales señalan que alrededor de 46^o/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 circunscribe 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 entre los científicos 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 capitalista¹ y a los que podríam

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 46% trabaja en el sector privado y 9% en el sector estatal. A nivel nacional, la fuerza laboral en establecimientos industriales de menos de 5 trabajadores es 62% 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	200 MAYORES 10 MAYORES	
		7,634	EMPRESAS	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)				
EMPLEO: 628,900	NO FABRIL	V.B.P.: 34,972		
	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 Ministerio 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 (16% en 1977) sectores como comercio y servicios han logrado importancia (12 y 24% respectivamente). Cabe resaltar que el sector construcción a pesar de sólo absorber el 4% 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 (520/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	
	Econo- mía	Sector Agro- pecuario	Econo- mía	Sector Agro- pecuario
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 ingresa 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 estimados³.

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 nuestro 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 90/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 60/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 140/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 (Recueros 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 270/o en 1973 a 400/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 80% del total de subempleados. La evolución de índices de subempleo en el país va del 46% al 52% 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.	<ul style="list-style-type: none"> — Aspirantes (200 mil) — Cesantes (despidos, renuncias, etc. (200 mil) 	Algunos de los componentes:
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	<ul style="list-style-type: none"> — Ceses y renuncias 1977-79 Administración Pública: <ul style="list-style-type: none"> 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.

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 realizado⁴ habría un 49,5^o/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/o de la canasta familiar.

	1973		1978	
	Soles	o/o	Soles	o/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/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 sobre todo 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 Andrade⁵ 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 absorbe el 36 % de la mano de obra, ver cuadro N° 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 trabajo⁶.

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 oficiales⁷, 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. 1-15, 1-16.

Objetivo	998 mil
Supone una reducción del déficit ocupacional de 21.5 % a 13.9 % 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 oficiales⁸ 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 mil⁹. 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 Schydrowsky, D. y Wicht, J. "Anatomía de un fracaso, 1968-78". Citando Valdivieso, Luis. The distributive effect of alternative policies 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 absorber 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 vicisitudes 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)

Antes	P R O D U C T O				E M P L E O			
	To- tal	Es- tado	Capital extran- jero	Capital nacio- nal	To- tal	Es- tado	Capital extran- jero	Capital nacio- nal
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

Después	P R O D U C T O				E M P L E O			
	To- tal	Es- tado	Capital extran- jero	Capital nacio- nal	To- tal	Es- tado	Capital extran- jero	Capital nacio- nal
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, renunciaciones, 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 aquellos 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.