
EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL PERU

Narda Henríquez, Javier Iguíñiz (Editores)

Capítulo 2



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

"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 satisfacción 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 redundará 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 torno 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 1.70/o anual, teniendo los países desarrollados (con 550 millones de trabajadores, hombres y mujeres, en 1980) una tasa anual de 1.00/o, y los países subdesarrollados (con 1,245 millones de trabajadores) una tasa anual de 2.10/o. Los dos continentes de más elevado crecimiento son África, que expande su fuerza laboral al 2.30/o, y América Latina, cuya tasa es 2.80/o. El Perú lo está haciendo al 3.10/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)

| | <i>Población</i> | | <i>Fuerza Laboral</i> | |
|-------------------------|------------------|----------------|-----------------------|----------------|
| | <i>1950-70</i> | <i>1970-90</i> | <i>1950-70</i> | <i>1970-90</i> |
| 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 0/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 ó 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 0/o de la población en edad de trabajar (15 a 64 años) puede y desea hacerlo. Este coeficiente en 1979 era 74 0/o

en Estados Unidos, 75 0/o en Japón, 77 0/o en Rusia, 79 0/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 0/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 constituida 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 | Coefficiente (en o/o) | Desempleo Oculto | PEA Efectiva o Fuerza Laboral |
|------------------|---------------------------|---------------|-----------------------|------------------|-------------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| <i>En miles:</i> | | | | | |
| 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 unidos están 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 | | Empleados (en miles) | Subempleados (en miles) | Desempleados (en miles) | Porcentaje | |
|------|----------------------------|--|-------------------------|----------------------------|----------------------------|------------|-------|
| | o F. Laboral (en miles) | | | | | (o/o) | (o/o) |
| 1970 | 4,189 | | 2,065 | 1,927 | 197 | 49.3 | 4.7 |
| 1975 | 4,809 | | 2,539 | 2,034 | 236 | 52.8 | 4.9 |
| 1980 | 5,614 | | 2,554 | 2,689 | 371 | 45.5 | 6.6 |
| 1990 | 7,678 | | 3,793 | 3,401 | 484 | 49.4 | 6.3 |
| 2000 | 10,510 | | 5,465 | 4,414 | 631 | 52.0 | 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 infraestructura 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 constituida casi exclusivamente por alemanes, habiendo disminuido mucho los trabajadores extranjeros en Alemania Occidental). El déficit de desempleo que tienen es de un millón y medio (40/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 0/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 0/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 N° 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., N.N.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, movable, 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 obliga 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

asalariados, 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 41% en 1974, y son sólo 49% en la actualidad. En la mayoría de los países los trabajadores con sueldo o salario son más del 70 %, llegando a más del 60 % 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 % de trabajadores que perciben sueldo o salario, menos de la mitad, un 15 % del total, es decir, sólo 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 anti-rural 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 0/o en estos veinte años (una tasa superior al promedio 1960-80, que ha sido 4.5 0/o), y si el producto agropecuario crece al 4 0/o (más del doble que la tasa histórica de los últimos veinte años, que ha sido 1.8 0/o), el producto agropecuario será sin embargo ya no 12 0/o del producto nacional como es actualmente, sino menos de la undécima parte: 8.6 0/o; hay que tender a que para entonces ocupe ya no a 35 0/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 desarrollár el ágro 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 0/o anual durante la década del 60, y al 1.0 0/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 0/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 5 o/o más rico percibe el 30 o/o; en el Perú, el 60 o/o más pobre percibe 17.1 o/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 van 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 "súplus 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 50/o más rico del país (que tienen casi la mitad del ingreso nacional) crece al 100/o, el del 350/o intermedio crece al 60/o, y el del 600/o más pobre crece sólo al 30/o, el ingreso nacional crecerá al 7.40/o y el país podría decir que el ingreso per cápita ha tenido casi 50/o de incremento real anual, que es una tasa admirable; de hecho, el ingreso per cápita del 50/o más rico se incrementaría a más del 70/o, el de la clase media lo haría casi al 30/o, y el del 600/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 industria 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 20% 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 distribuido. 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 2.20/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 íterno a una tasa no menor al 70/o en los próximos veinte años. La inversión que, con una fuerte brecha externa, fue 210/o del producto en 1975, ha sido menos de 140/o en los últimos tres años. *El producto nacional peruano*, que se expandió al 4.50/o de 1960 a 1980, *necesita distribuirse mejor y expandirse a una tasa cercana al 80/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 200/o del producto nacional, y ocupa sólo al 80/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 incrementará 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 (13.80/o de la fuerza laboral), ocupará a 3'030,000 (27.10/o) dentro de veinte años; la construcción, que ahora da ocupación a 202,000 trabajadores (3.60/o), empleará a 986,000 (8.80/o); por otro lado, la fuerza laboral del sector agropecuario desciende su participación en el total, de 34.90/o actualmen-

te a 18.1%o, y los servicios de 39.2%o a 36.8%o. 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 %o, y el del quintil inferior al 7.0o/o 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.

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

3 a) 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%o 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 desarrollado 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 injusticia, 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 N° 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 N° 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 1-2.

Cuadro Nº 1-2

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

| | <i>Población</i> | <i>Fuerza Laboral</i> |
|-----------|------------------|-----------------------|
| 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 1-2 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 % 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 20/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 30/o (con un incremento relativo 500/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) |
|---------------|--------------------------|--------------------------|----------------------|
| <i>Total</i> | 60.5 | 55.5 | 55.6 |
| Hombres | 87.2 | 80.7 | 79.0 |
| Mujeres | 34.0 | 30.6 | 32.4 |
| <i>Urbana</i> | 57.3 | 53.5 | 55.2 |
| Hombres | 83.8 | 77.2 | 77.6 |
| Mujeres | 30.5 | 30.0 | 33.0 |
| <i>Rural</i> | 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 0/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. N° 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 N° 1-5, 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, aunque 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 precisamente a la mujer trabajadoras.

Cuadro N° I-5

Tasas % 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. N° 19 y 21. Para las otras columnas, O.I.T., o. c., Vol. V, Cuadro N° 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 1-6. 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 5.60/o, y en los próximos dos decenios lo hará al 4.10/o; Trujillo, que creció a más del 70/o, lo hará al 50/o, superando ampliamente el millón de habitantes antes de fin de siglo, juntamente con Arequipa).

Cuadro Nº 1-6

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 180/o de la PEA total, y la PEA agropecuaria será aproximadamente 190/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 810/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 1-7

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 33 |
| 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 22 |

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

El Cuadro Nº 1-7 muestra que la fuerza laboral, que creció al 3.00/o anual en la década pasada, lo hará al 3.20/o en los próximos veinte años, tal como ya lo observamos en el Cuadro Nº 1-2 del presente Apéndice. La O.I.T. ha proyectado para el Perú tasas superiores también al 30/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 1-8 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 | | | |
|----------------|----------------------------------|---------|---------|------------------------------|-----------|---------------------|-----------|
| | 1980 | 1990 | 2000 | (Absolutos, en miles) | | (relativos, en o/o) | |
| | | | | 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 1.1% en los dos próximos decenios, la chilena al 2.3 y 2.0%, y la peruana al 3.3 y 3.5%, 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 últimos 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 1-8: 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 20% 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 2.8% y de 2.7% 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 1 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 (20%) 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 2% en esos años, y al 3% en los años 70) crecerá a más del 3% 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 20% estarán en el área rural, y cerca del 40% 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 semi-industrializados. 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 206% 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 55% 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 49.30/o de la fuerza laboral de ese año), y en 1980 su número llega a 2'554,000 (o 45.50/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 producción 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 5.70/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 (-3.30/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 (150/o y 130/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 infraestructura y el equipo industrial del país, las vías de comunicación y el equipo de transporte, la infraestructura de servicios y la vivienda. La inversión fue 190/o del producto en promedio de 1950 a 1966, bajó a 120/o en la crisis de fines de esa década, subió desequilibradamente a 210/o en 1975, y ahora en 1980 se encuentra a sólo 150/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 %) | | | | | |
|---------------|---|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| | 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 |
| <i>P.B.I.</i> | <i>138</i> | <i>241</i> | <i>314</i> | <i>335</i> | <i>481</i> | <i>704</i> | <i>1,490</i> | <i>5.7</i> | <i>5.5</i> | <i>1.3</i> | <i>7.5</i> | <i>7.9</i> | <i>7.8</i> |

(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 *cam-bio 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 |
| <i>P. B. I.</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>100</i> |

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-

todo, 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 -12%, -32%, y -39%, 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 20%; ninguna economía, ni capitalista ni socialista, ha podido desarrollarse sin este serio esfuerzo por incrementar su capacidad productiva. Un coeficiente de 100% 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 40% anual). En un país poco equipado, y con una población y fuerza laboral crecientes, como es el Perú, 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 19% del producto de ese año, y las importaciones eran sólo 12%, 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 -13% en el consumo de calorías, y -28% 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 67% de los consumidores, serán 74% en 1990 y 79% 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 4.8% anual en este decenio, y al 4.3% 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 $\%$ del Producto Nacional, subirá de menos de 5% en 1980 a casi 7% en 1990, y 10% en el 2000). De 1960 a 1980 el número de estudiantes universitarios se incrementó al 11% anual; de 1980 a 1990 su número aumentará al 5.4% pasando de 248,000 en la actualidad a 418,000; pero en 1990 habrá cerca de 600,000 alumnos en Educación 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 39% o sea 1'560,000 son adecuadas; es decir, hay un déficit de 61% 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 año el déficit que es ahora 61% a sólo 50% 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 75% 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, infraestructura 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 7% anual, como vemos 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 8^o/o, lo cual requiere, como dijimos, una inversión que se incrementará al 10^o/o anual en los próximos veinte años, e importaciones que lo harán al 9.6^o/o. Las exportaciones aumentarán al 8.3^o/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 2.4^o/o, en dos subperíodos muy diferentes: -5.6^o/o de 1970 a 1975, y 11.1^o/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 40^o/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 80/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 veinte 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 %) | | | | | |
|-----------------|---|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|--------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 1960 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 2000 | 1960-70 | 1970-75 | 1975-80 | 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 |
| <i>P. B. I.</i> | <i>138</i> | <i>241</i> | <i>314</i> | <i>335</i> | <i>281</i> | <i>704</i> | <i>1,490</i> | <i>5.7</i> | <i>5.5</i> | <i>1.3</i> | <i>7.5</i> | <i>7.9</i> | <i>7.8</i> |

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), 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 |
| <i>P.B.I. Total</i> | <i>5.4</i> | <i>5.5</i> | <i>5.0</i> | <i>-0.1</i> | <i>6.6</i> | <i>7.6</i> |
| 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 30/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 120/o anual en promedio, durante dos decenios), siguió la crisis ecológica e institucional del sector en la primera mitad de los años 70 (-170/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 90/o del producto nacional en 1960, bajó su proporción a 60/o en 1975 y es más de 100/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 60/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: 7.30/o de crecimiento anual de 1950 a 1976, y 8.60/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 sustitución 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 100% 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 11.30% 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 60% 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 220% y el 290% respectivamente. Obsérvese que la producción industrial destinada al mercado interno (que en 1980 es el 900%, es decir, 75,000 millones), será 780% en 1990 y 710% 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 9.20% 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 infraestructura energética, de transporte, y de equipamiento rural y urbano que nuestro desarrollo económico y social requieren, estimándose que el sector construcción, de 4.80% del producto nacional que

es en 1980, pasará a constituir el 6.30/o en 1990, y el 7.50/o en el 2000.

El sector *gobierno* tendrá de 1979 al 2000 una tasa de expansión 500/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 7.70/o en 1985 descenderá a 7.40/o en 1990, y 6.80/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 40/o en los años 50 hasta más de 70/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 5.80/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 6.70/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 0.50/o anual, y en proporción a la PEA total ha pasado de 590/o en 1950 a 350/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 600/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% de subempleados.

2) La pesca y la minería que con oscilaciones constituyen juntas una parte importante (más del 10%) y creciente del producto, han ocupado una proporción pequeña (menos del 3%) 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 % en los últimos decenios; eran menos de 150,000 en 1960, y ahora superan el millón de trabajadores.

El Cuadro N° 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 |
| <i>Total</i> | <i>3,387</i> | <i>1,863</i> | <i>1,390</i> | <i>134</i> | <i>55 55</i> | <i>41 1</i> | <i>4</i> |
| 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 |
| <i>Total</i> | <i>4,189</i> | <i>2,065</i> | <i>1,927</i> | <i>197</i> | <i>49.3</i> | <i>46.0</i> | <i>4.7</i> |

(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 |
| <i>Total</i> | <i>5,614</i> | <i>2,554</i> | <i>2,689</i> | <i>371</i> | <i>45.5</i> | <i>47.9</i> | <i>6.6</i> |

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 N° 11-6 proyecta que la manufactura, que ahora ocupa a menos del 14% de la fuerza laboral del país, ocupará a más del 27% dentro de veinte años; la construcción pasará de menos de 4% a casi 9%; y los servicios reducirán su participación relativa que es casi de 40% a menos de 37%, *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 N° 11-6? 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 60% de su capacidad instalada y a un solo turno diario; acercarse al 90% 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 N° 11-4 y 11-6 consideran para 1985 no un aumento de 200%, sino de 71% del producto en manufacturas y de 54% en su fuerza laboral; son proyecciones muy moderadas. Recién en 1990, el producto industrial sería 194% 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 118% 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 10%

anual requiere insumos y otros bienes importados, que sólo con exportaciones de bienes primarios no se pueden lograr. De allí el sentido y la necesidad de diversificar nuestro comercio exterior (recuérdense los Cuadros N° 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 N° 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 150% (añadiendo 466,000 trabajadores en estos veinte años), y la del sector servicios en 82%, 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 N° 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.

| Año | Empleo | Subempleo | Desempleo |
|------|--------|-----------|-----------|
| 1980 | 2'080 | 4'300 | 500 |
| 1990 | 3'110 | 1'210 | 200 |
| 2000 | 5'500 | 310 | 100 |

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) | | |
|--------------|----------------------------|------------------|---------------------|---------------------|----------------------|-----------------|-----------------|
| | <i>Total</i> | <i>Empleados</i> | <i>Subempleados</i> | <i>Desempleados</i> | <i>Empl.</i> | <i>Subempl.</i> | <i>Desempl.</i> |
| 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 |
| <i>Total</i> | <i>5,614</i> | <i>2,554</i> | <i>2,689</i> | <i>371</i> | <i>45.5</i> | <i>47.9</i> | <i>6.6</i> |
| 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 |
| <i>Total</i> | <i>8,080</i> | <i>4,790</i> | <i>2,820</i> | <i>470</i> | <i>59.3</i> | <i>34.9</i> | <i>5.8</i> |

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 |
| <i>Total</i> | <i>11,180</i> | <i>7,830</i> | <i>2,840</i> | <i>510</i> | <i>70.0</i> | <i>25.4</i> | | <i>4.6</i> |

Fuente: INP (trabajos preparatorios para el Plan de Largo Plazo). Debe señalarse que con un ingreso real por persona 165% 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/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/o de la fuerza laboral de ese sector, en vez del 47^o/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/o de aumento, un incremento promedio del 6.5^o/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/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 15% 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 55% menos en manufacturas, y 45% 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 (52%), 4'414,000 subempleados (42%), y 631,000 desempleados (6%), 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 N° 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 N° 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% 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% 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 N° 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 50% más pobre de la población (que son los que sufren el subempleo actual) incrementarán su ingreso real per cápita al 6.6% anual durante la década del 80, y al 6.8% en la década del 90, en tanto que el 20% más rico de la población incrementarán su ingreso al 4.0% y al 4.2% en los próximos dos decenios. Esto permitirá al 50% más pobre del país casi *cuatuplicar* su ingreso real en estos veinte años, mientras que el 20% 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 20% más rico y el 20% 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 generalizaciones 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 infraestructura y servicios sociales canalizados por el Estado) lo que las ciudades tomaron del campo en los decenios pasados con la Antigua Estrategia. 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 precisamente 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 transaccionales, 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 empresarios: 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 85% 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 45% 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.