

---

# EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL PERU

---

Narda Henríquez, Javier Iguíñiz (Editores)

## Capítulo 18



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*

## IDEAS CENTRALES SOBRE LA RELACION ENTRE SISTEMA ECONOMICO Y EL EMPLEO\*

Carlos Amat y León

1. La estructura del poder impone un orden económico y social en función de los intereses del bloque hegemónico.

2. Las empresas son organizadas por el grupo capitalista para obtener ganancias y mantener su dominio sobre el mercado en el largo plazo. El tamaño, la localización, las tecnologías y los bienes producidos, son determinados en función de esta racionalidad.

3. La estructura productiva del país es la expresión de la manera cómo están formadas las empresas y articuladas en relación al interés del capital monopólico.

4. La gran empresa concentra la mayor proporción del capital instalado y por lo tanto, explica la mayor proporción de las ventas y de las compras de bienes y servicios. Concentra, en consecuencia, la utilización de los recursos del país y constituye el factor dominante de la expansión del sistema. El eje a través del cual se orienta la inversión, está en relación a los intereses de largo plazo del bloque hegemónico.

5. La gran empresa es la que pone los términos para relacionarse con el capital extranjero. La transferencia de tecnología y su expresión en el tipo de maquinaria y equipo importados, es decidido por el mismo grupo de poder.

6. La capacidad instalada y las características del proceso productivo determinan la demanda por trabajo. Por otro lado, el tipo de maquinaria y el grado de automatización, son también parte de la oferta de tra-

\* Estas notas resumen la intervención del autor en el panel sobre "Sistema Económico, Estrategias de Desarrollo y Empleo".

bajo. Ahorran mano de obra y aumentan la proporción relativa de desocupados.

7. La gran empresa emplea, por tal motivo, a un reducido número de trabajadores. Operan con un alto coeficiente de producto por trabajador y el valor de las planillas es de menor significación en sus costos unitarios. Están en capacidad, por lo tanto, de ganar mayores niveles de remuneraciones y tienen mayor flexibilidad para aumentar sueldos y salarios respecto al resto de las empresas.

8. Los trabajadores son disciplinados en función de los intereses del capital. El lugar de residencia, las calificaciones, sus horarios y condiciones de trabajo, los hábitos de vida y de consumo, están condicionados por la racionalidad que impone el capital.

9. Su poder monopólico les permite modificar el nivel general de precios, sobre todas aquellas empresas que producen bienes de precios inelásticos y que son de consumo masivo.

10. El costeo de sus insumos está en función de las expectativas futuras sobre: el tipo de cambio, el costo efectivo del dinero, la disponibilidad de liquidez, la legislación tributaria y la arancelaria. En la medida que esa racionalidad está en función de las ganancias, se adelantan a los acontecimientos tomando la seguridad del caso, e imponen a los consumidores, un mayor nivel de precios. Este es uno de los factores inflacionarios más importantes del momento.

11. El Estado es condicionado en su espacio de maniobra y manipulado en sus funciones, en relación de los intereses de corto y largo plazo del bloque hegemónico. Las características del gasto público y de los instrumentos tributarios, obedecen en gran parte, a las exigencias de este bloque.

12. El objetivo de política económica es garantizar mayor ingreso real para las familias de los trabajadores y el pleno empleo. Ello implica un cambio en la racionalidad del comportamiento del Estado, de las empresas y de las familias. Exige otro sistema de valores y formas de asignar recursos. En este sentido, lo que está ordenado en función de estos objetivos será lo eficiente y lo racional, en función de lo cual tendrá que disciplinarse el capital nacional y extranjero y la participación de todos los trabajadores.

13. Un cambio de esta naturaleza supone un proceso histórico en el cual las organizaciones de trabajadores y las organizaciones populares

de base, tengan el control del Estado. Esto supone a su vez, que el Estado tendrá que cambiar su naturaleza y su direccionalidad. Tendrá que ser un Estado rector y gestor de un nuevo patrón de acumulación. Un Estado que se articule directamente al aparato productivo más importante de la actividad económica del país.

14. En el supuesto de que se modifique la base de apoyo y de la orientación del Estado, se puede administrar la economía a través de tres herramientas complementarias:

- A. Organizaciones de base para explicitar las necesidades de la comunidad, del valle, de la región; y por otro lado, para fiscalizar las funciones que cumple el Estado y las empresas a nivel nacional, regional y local.
- B. Un Estado rector con capacidad para articular coherentemente todos los instrumentos de política económica, en función del mayor ingreso por trabajador y del pleno empleo. Asimismo, estricto rigor y consistencia del manejo económico y financiero, con los recursos reales con que cuenta el país.
- C. Gerencia directa del aparato productivo a través de contratos de producción y comercialización para producir los bienes y servicios esenciales para los consumidores y los estratégicos para capitalizar al país. Esto implica administrar la economía de manera descentralizada, a través de la asociación de empresarios, comités de productores, a nivel local, por valles y por regiones. Se espera que las empresas autogestionarias, tendrán mayor participación en la administración de los recursos económicos del país.

**VII**  
**ANEXOS**

## INFORME FINAL

- I Datos de la Situación Ocupacional
- II Sobre la concepción del problema del empleo y los indicadores utilizados
- III El Empleo en la Industria
- IV El Empleo en el Sector Agrícola
- V El Empleo en el Sector Informal Urbano
- VI El problema de la tecnología
- VII Construcción y Empleo
- VIII Capacitación y Empleo
- IX Políticas de Empleo
- X Estrategias de Desarrollo y Empleo
- XI Líneas de trabajo e investigación

El Presente informe sintetiza los temas tratados durante los paneles y el trabajo en comisiones, en la redacción del mismo intervinieron los profesores Narda Henríquez y Javier Igúñiz, Coordinadores del Seminario, la Socióloga Ana Ponce y el Economista Enrique Juzcamaita.

## I. DATOS DE LA SITUACION OCUPACIONAL

1. En los países de América Latina, la evolución de la tasa de desocupación abierta se ha mantenido relativamente constante durante veinte años, pero eso no es más que el reflejo de cómo ha estado funcionando el mercado de trabajo en América Latina.

El problema central para muchos autores, tanto en el Perú como en el conjunto de América Latina, es el problema de la subutilización de la fuerza de trabajo. Este problema se suele analizar vía los datos de ingresos o de salario. Según estudios de CEPAL en la década pasada se registró un aumento de la concentración de la estructura de los ingresos en América Latina con una participación prácticamente constante en el ingreso de la mitad más pobre dentro del cincuenta por ciento más pobre, lo que manifiesta que el resto de este estrato ha estado presionando por mayores ingresos.

Un informe de PREALC señala que en el Perú el 52% de los trabajadores no cubre sus necesidades mínimas.

2. Según los indicadores de niveles de empleo que se usan tradicionalmente, la situación ocupacional en el país se ha deteriorado en la última década. Habiéndose observado una ligera mejoría momentánea en el período 1969-1974, la que se debería parcialmente a un proceso de redistribución de ingresos que incluyó a los trabajadores beneficiados por las reformas emprendidas en ese período. Por el contrario en el período 1975-79 se ha producido un proceso de distribución regresiva del ingreso. A continuación se presentan los datos correspondientes:

### REPUBLICA

AÑO	DESEMPLEO	SUBEMPLEO
1969	5.9	46.1
1973	4.2	41.3
1977	5.8	48.1
1978	6.5	52.0
1979	7.1	51.4

3. La tasa de desempleo es un indicador de la situación en el sector

moderno de la economía, en cambio el índice de subempleo incluye situaciones cuya naturaleza es diversa, tal es el caso del problema del agro con períodos estacionales en la actividad económica o situaciones de inestabilidad en el trabajo, actividades que podrían incluirse en el llamado "sector informal".

4. El desempleo que en 1979 representaba el 7% de la fuerza laboral, ascendía a 400,000 trabajadores de los cuales la mitad se encontraba en esa condición debido a ceses, renunciaciones o despidos. Los subempleados en ese año llegaban a 2 millones ochocientos mil. El subempleo afectó seriamente durante los últimos años a la población más joven.

5. Según las proyecciones disponibles a 1980 habrían 8 millones ochenta mil trabajadores de los cuales por lo menos 2 millones ochocientos veinte mil estarían subempleados y 470 mil desempleados. Estas estimaciones suponen un conjunto de acciones que incluyen la creación de 2'500 mil puestos de trabajo en los próximos 10 años. Este crecimiento de puestos de trabajo cubrirían básicamente el incremento de la nueva oferta de mano de obra y aunque supone una ligera reducción de los niveles actuales de empleo, la situación de los trabajadores actualmente desempleados o subempleados no se modificaría como se puede inferir de las cifras presentadas.

6. Las diversas fuentes existentes permiten estimar el costo que representa la creación de un puesto de trabajo en las distintas esferas de la actividad económica. Así en 1977 generar un puesto de trabajo en construcción de viviendas representa un costo de 529 mil soles (aproximadamente 2,000 dólares), en tanto que en construcción del oleoducto el costo se estima en 4 millones de soles por puesto de trabajo (16,000 dólares). Otra fuente señala que la generación de 100,000 puestos de trabajo en actividades de ocupación intensiva tales como pequeñas obras en el agro en un año representa por lo menos un costo de 200 millones de dólares (50 mil millones de soles).

## II. SOBRE LA CONCEPCION DEL PROBLEMA DEL EMPLEO Y LOS INDICADORES UTILIZADOS

1. Durante el Seminario se coincidió en que el problema del empleo como aquél referido exclusivamente a la generación de puestos de trabajo era insuficiente, que se trataba también de las condiciones de trabajo y de la posibilidad de una subsistencia adecuada de las familias.

De otro lado, quienes cuestionan la intervención del Estado en la economía reconocen la importancia del papel del Estado en el mercado de trabajo.

Por último, se insistió en la naturaleza del mercado de trabajo: se señaló que existe una relación estrecha entre la dinámica de las empresas transnacionales y el resto de la economía del país, no sólo el sector moderno sino el llamado "sector informal urbano"; asimismo, se señaló que el mercado de trabajo se inscribe en la división del trabajo a nivel internacional.

2. Se señaló en diversas oportunidades que en materia de desocupación las estadísticas y las definiciones son insuficientes.

Los criterios utilizados convencionalmente mezclan el problema del ingreso con el problema del empleo lo cual refleja el marco teórico del que disponemos y sobre lo cual hay mucho que investigar.

3. A pesar de ello, los datos disponibles permiten afirmar que:

a) La tasa de desocupación abierta es probablemente una de las tasas de mayor confiabilidad, sin embargo, el hecho de que la tasa de desocupación abierta haya estado más o menos constante en América Latina dice poco del problema del empleo, sólo refleja cómo ha estado funcionando el mercado de trabajo.

Hay que tomar con bastante precaución la relevancia social de la desocupación abierta y no inferir que lo más importante es tratar de bajar la tasa de desocupación.

b) Otras categorías para medir el problema del empleo que se sugirieron y que incluyen el problema de la subutilización de la fuerza de trabajo son:

- categorías que expliciten más la participación de los trabajadores no remunerados y la de los que recién se incorporen a la fuerza de trabajo captando así las actividades de productividad baja o del "sector informal urbano" como algunos las denominan;
- mediciones del problema del empleo a través de los ingresos, tanto las estadísticas relacionadas con la distribución de los ingresos como las relacionadas con los salarios;
- otra medición importante es la del grado de concentración de ingresos a través de indicadores físicos del bienestar, lo que de alguna manera está relacionado con el rol del Estado en la prestación de servicios colectivos.

4. Asimismo, se señaló que conceptos como "subempleo" eran insuficientes por sí solos por la diversidad de situaciones que incluye.

### III. EL EMPLEO EN EL SECTOR INDUSTRIAL

#### 1. La ocupación en la Industria

a) La ocupación en el sector industrial creció en 1961-72 a ritmos inferiores a la ocupación total, sin embargo la producción del estrato fabril habría tenido un crecimiento superior al de la economía en su conjunto. Se estima que en el sector fabril se generaban alrededor de doce mil puestos de trabajo por año en el mencionado período aun cuando esta cifra podría haberse modificado en los últimos años.

b) Los problemas de absorción de mano de obra en la industria no son producto de una distorsión respecto de algún modelo óptimo de desarrollo industrial; hay que entenderlos más bien en su relación con un tipo de industrialización que corresponde con una dinámica internacional y también con los intereses de los sectores sociales dominantes en el país. La concentración y centralización de la producción en pocas empresas responden a condiciones propias de toda realidad competitiva capitalista.

La pequeña dimensión del mercado es determinante fundamental de la existencia de escalas de producción sub-óptimas o de uso sub-óptimo de escalas de producción adecuadas a mercados más grandes.

La expansión de la demanda efectiva tiene un importante componente intensivo, esto es, basado en la diversificación del consumo de sectores que ya cubren sus necesidades básicas.

#### 2. Heterogeneidad estructural y empleo

Un aspecto fundamental para evaluar la situación del empleo es la concentración industrial y la correspondiente heterogeneidad tecnológica. Estos aspectos son más relevantes en el análisis del empleo que la consideración de la tecnología en función del tipo de bien producido. Así, al interior de cada rama se generan estructuras de costos y márgenes de ganancia muy diferentes. Las empresas pueden entonces tener capacidad instalada en reserva, que utilizarán cuando los costos se lo permitan, mientras que existen empresas que están en el margen de la estructura y cuya preocupación es la sobrevivencia a lo largo del ciclo. De esta manera, *dentro de la misma rama* el comportamiento con respecto al empleo variará en relación

con la posición de la empresa en la estructura oligopólica, la tecnología que utilice y la fase del ciclo.

### **3. Dinamismo diferenciado de las ramas industriales y creación de empleo directo**

El sector industrial más dinámico en años recientes es el productor de bienes de consumo duradero (intermedio y de capital). Esto corresponde con las caracterizaciones sobre el proceso sustitutivo de importaciones existente en otros países. Es importante constatar en el Perú algo también observado en otros países de América Latina. La densidad de capital de este sector de la industria manufacturera es menor que la observada en el sector productor de bienes de consumo no duradero (alimentos, textiles). La capacidad de creación de empleo directo por unidad de capital en el sector productor de bienes de consumo duradero es, pues, mayor que en el otro sector mencionado. De hecho, en los últimos años también ha creado el mayor número de empleos.

### **4. Remuneraciones industriales**

Tomando en cuenta las remuneraciones constatamos que la evolución de los sueldos y salarios del conjunto de actividades modernas ligadas al desarrollo industrial (banca y finanzas, electricidad, servicios modernos, transportes) es "arrastrada" por el comportamiento de sueldos y salarios de las ramas y segmentos de mayor dinamismo del estrato fabril lo que implicaría que las diferencias de ingresos entre ciertos grupos de trabajadores productivos y no productivos tienden a reducirse al mismo tiempo que el proceso de desarrollo industrial va generando diferencias significativas en las remuneraciones tanto entre ramas y grupos de actividad industrial como al interior de ellas debido a las diferencias de productividad que se van estableciendo.

Además de la explicación basada en criterios asociados a la estructura productiva de la industria (concentración, productividad, etc.) la evolución de las remuneraciones muestra relación con las oscilaciones de la economía en su conjunto y con las distintas correlaciones de esfuerzos sociales expresadas en la política laboral, la organización sindical, etc.

### **5. Industrialización por sustitución de importaciones o para la exportación de Productos No-Tradicionales**

Existen discrepancias respecto a la capacidad de absorción de mano de obra de la industrialización para la exportación o por sustitución de importaciones.

- a) Según la experiencia reciente del país, las denominadas exportaciones no tradicionales han crecido pero parece que no ha ocurrido lo mismo con el empleo en dicho sector. Algunos argumentaron que tal fenómeno podría deberse al corto tiempo transcurrido.
- b) El mecanismo sugerido para viabilizar la expansión de la ocupación en la industria es el del uso de la capacidad instalada. Esto es un problema complejo y sin embargo desde distintas perspectivas se insiste en ello. Si esto fuera posible se crearía, según algunos estudios, 80 mil puestos de trabajo directos y 300 mil puestos de trabajo indirectos en tres años. Pero, ¿estarían los empresarios en condiciones de aceptar este planteamiento? y ¿para elaborar qué tipo de productos?
- c) En relación a la generación de empleo por las industrias que sustituyen importaciones se señaló que al reemplazar productos que son elaborados en los países centrales se tenía que utilizar tecnologías similares que son ahorradores de mano de obra. Sin embargo, se argumentó que no podría rechazarse la sustitución de importaciones en general sino la forma como se desarrolló en el país.

## **6. Consideraciones sobre las Políticas relacionadas con la Actividad Industrial**

a) La mayor parte de las disposiciones se han referido al estrato fabril incluyendo las disposiciones sobre la reforma de la empresa. Sobre las empresas de propiedad social cuyo objetivo explícito era contribuir a solucionar el problema del empleo, cabe mencionar que el desarrollo de estas empresas ha sido muy limitado y que su efecto en el nivel general de empleo ha sido prácticamente nulo.

b) En la actualidad, la opción por impulsar la exportación de productos no tradicionales no significa necesariamente una creación neta de puestos de trabajo. Incluso en el sector artesanal puede motivar una reorganización que lo haga menos absorbente de mano de obra.

c) Con respecto al impacto de los programas de integración andina en el empleo se carece de información precisa.

d) El apoyo a la pequeña empresa como una medida para impulsar la dinámica ocupacional es un planteamiento que muchos suscriben, pero hay que tener presente que su desarrollo es en parte contradictorio con los intereses del capital monopólico.

#### IV. EL EMPLEO EN EL SECTOR AGROPECUARIO

1. El problema del empleo en el agro se plantea como un problema de ingreso pero también requiere ser enfocado por el lado de la producción.

El sector agropecuario caracterizado por absorber un importante contingente de mano de obra presenta no tanto problemas de desempleo como subempleo. La medición de los niveles de ocupación en el agro principalmente la sub-ocupación presenta serias dificultades, siendo tema de divergencia el nivel de sub-empleo de la fuerza laboral agrícola y la existencia o no de excedente de mano de obra en el agro. En las condiciones actuales de la estructura de producción agrícola pareciera que existe la posibilidad de que la PEA ocupada en el agro sea la requerida, pero esta aseveración requiere de mayor profundización. Los campesinos sin tierras y minifundios serían el "bolsón" disponible de mano de obra en períodos estacionales.

2. El tratamiento de la problemática de la ocupación agropecuaria requiere tomar en consideración sus distintas vinculaciones con el resto de la economía así como las limitaciones propias del sector para absorber a su fuerza de trabajo originaria. Estas dificultades están muy influidas por el proceso general de la acumulación de capital en el Perú y fuera del Perú así como por el consecuente proceso de desintegración campesina. Por ello el proceso social en el agro hay que verlo relacionado con la articulación a través del mercado y con la dinámica de la acumulación.

##### 3. Estacionalidad y jornadas agrícolas:

a) El empleo agropecuario tiene una composición bastante compleja y estacional. Si bien el grueso de la actividad agropecuaria es realizada por el pequeño productor independiente y sus colaboradores familiares, también es cierto que éstos se convierten a menudo en asalariados temporales en otras áreas del agro. Los asalariados permanentes no pasan de ser 1/5 del total y están situados predominantemente en la costa. En suma, la situación debe definirse por la predominancia de formas mixtas de trabajo

que tienen como casos extremos el "campesino puro" y el asalariado rural permanente. En época de reformas agrarias y colonizaciones se produjo un aumento en el número de independientes, aunque difícilmente esta tendencia se pueda mantener en el futuro por la escasez de tierra. El número de trabajadores permanentes en el agro disminuye o se estanca, en cambio el de los asalariados temporales aumenta especialmente en los cultivos de difícil mecanización.

b) El problema de la pobreza de la población rural no se debe tanto a la falta de empleo agropecuario como a los actuales niveles de productividad. Aún cuando las estimaciones cuantitativas relativas al agro, en especial aquellas que se refieren a la fuerza laboral, ocupación, etc. son de difícil precisión, es posible afirmar que la fuerza laboral en el agro corresponde aproximadamente a la cantidad de trabajo requerido en las estaciones de mayor actividad (cosecha, siembra).

c) A nivel nacional, en junio de 1972 las tareas agrícolas habrían requerido 36'743,515 jornadas de trabajo que con 24 días útiles en el mes, representan 1'530,890 meses-persona que concuerdan casi exactamente con la cantidad de personas ocupadas en la agricultura en el momento del censo que fueron 1'511,270 personas.

4. La creación o mantenimiento de los puestos de trabajo en la agricultura, y la atenuación del éxodo rural, no pueden tener éxito sin un reordenamiento general de la economía. Sin embargo, se avanzaron algunos planteamientos específicos para el agro.

a) Para la creación directa de empleo rural se puede operar en diversos frentes:

- Apertura de tierras para colonización
- Industrias pequeñas de derivados agropecuarios
- Industrias productoras de insumo agropecuarios
- Artesanía
- Obras de infraestructura productiva
- Obras de infraestructura de transporte, construcción de viviendas y otros locales.
- Industrias ligadas a actividades extractivas.

b) Conviene también analizar objetivamente las potencialidades que ofrece la Ceja de Selva y la Selva al desarrollo de la agricultura. Si bien las posibilidades reales de la Selva son muy modestas para el agro, en la Ceja de Selva puede ampliarse, aunque dentro de ciertos límites, la frontera

agrícola. En todo caso, la Selva y Ceja de Selva podrían ofrecer alternativas de empleo si se modifica la forma de penetración del capital en esas zonas, si se altera las relaciones de poder regional, si se adaptan formas de cultivo que mejoren las condiciones de vida de los selváticos. Es urgente determinar una política de conservación de los recursos en la selva que frene la deforestación.

Los fenómenos de deterioro de recursos naturales a nivel regional deben ser tomados en cuenta en la determinación de las políticas de empleo así como los estimados de requerimientos de mano de obra según la aptitud de las tierras disponibles. Se contribuye al incremento de fuentes de empleo a través de medidas como: la ampliación de frontera agrícola, la reforestación, la difusión de ciertos cultivos en zonas deprimidas, el uso adecuado de la estacionalidad de los cultivos, el aprovechamiento de tierras mediante planes de utilización de recursos hidráulicos.

#### 5. La productividad agrícola y el bienestar del campesinado.

El aumento de la productividad agrícola en la tierra actualmente en cultivo encuentra varios problemas:

- a) Uno de los obstáculos centrales es la escasez de tierras apropiadas y la ausencia de control sobre el agua disponible.
- b) La polaridad de la estructura de propiedad agraria peruana se refuerza luego de la reforma agraria, pues no ha tenido un carácter redistributivo, sino de concentración de tierras. En consecuencia el minifundio reduce su tamaño promedio y se incrementa en términos relativos y absolutos. Asimismo, la sobreutilización de los suelos y el sobre-pastoreo depredan los escasos recursos de suelos en manos del campesinado.
- c) Niveles de *innovación tecnológica*: el acceso de los campesinos a la tecnología moderna sea ésta de tipo químico (fertilizantes, pesticidas, etc.) o de tipo mecánico, es mínimo por su bajo nivel de acumulación, el poco incentivo para la inversión, los precios relativos y la falta de fuentes de crédito.

Teniendo en cuenta las condiciones de la agricultura peruana, un incentivo en el proceso del *cambio tecnológico* en el agro, no necesariamente disminuye el empleo total. La difusión de progresos técnicos (mecanización, irrigaciones, drenaje, fertilizantes, insumos sanitarios, semillas seleccionadas, etc.) pueden contribuir a un incremento del empleo rural.

d) Además de lo anterior el actual nivel de productividad no repercute suficientemente en el bienestar del campesino.

Al interior de la producción campesina se advierte una situación que puede definirse como de "auto-explotación". Esta situación es forzada por los términos de intercambio prevaletentes. En este sentido la insuficiencia de ingresos no sólo se debe a las limitaciones de la base material sino también a aspectos operativos en los cuales el Estado puede jugar un rol vital de ser el agro prioridad de su acción.

6. Precios y Subsidios. Asimismo, la política estatal de *subsidios* a la importación de alimentos ha deprimido los precios agrícolas, constituyendo un auténtico *dumping* contra la producción agropecuaria nacional, en beneficio de la actividad industrial y urbana, ya que permite abaratar la alimentación y la mano de obra, y por otro lado consigue que en el magro ingreso popular quede algún margen para consumir productos nacionales no alimentarios elaborados por la industria de sustitución de importaciones. Esos subsidios son parcialmente usufructuados por estratos de altos ingresos, dejan de lado en cambio, a los estratos más pobres de zonas rurales.

Un *incremento de precios relativos* para el agro tendría como efecto una disminución de la pobreza de los productores rurales, e induciría en mejoramientos técnicos, especialmente los que son creadores de trabajo debido a la escasa aplicabilidad de la maquinaria agrícola. También permitiría pagar mejores salarios agrícolas frecuentemente disminuidos por una baja rentabilidad de la explotación, que impide pagar mejor a la fuerza de trabajo; este último efecto tendería a mejorar el mercado de trabajo para los proletarios y semi-proletarios rurales.

7. Otros aspectos discutidos permitieron la constatación de que los costos de vida de la ciudad y del campo tienden a converger. No obstante, el nivel de vida del campesinado no sigue necesariamente la misma evolución.

Es dudoso que los centros urbanos absorban permanentemente el excedente de población generado por el deterioro de la economía rural; se percibe cierta migración de retorno vinculable a la crisis urbana y mayor migración hacia zonas de colonización con efectos de depredación a nivel ecológico.

Un cambio de los patrones urbanos de consumo inducido por una adecuada política de aranceles, subsidios, precios y comercialización, crearía una demanda adicional y un flujo de ingresos hacia la agricultura nacional, dinamizando productos y regiones que de otro modo vegetarían en un

paulatino abandono de tierras y en un descenso secular de la producción.

8. Lineamientos de Política. En el agro se requieren políticas diferenciadas no sólo por regiones sino respecto a problemas particulares de la agricultura para la exportación, o para el consumo local o nacional.

Acelerar la ejecución de proyectos relativos a la ampliación de la frontera agrícola y de recuperación de tierras, lo que permitiría usar la capacidad potencial de producción de los recursos naturales, no sólo para incrementar la producción sino también para aumentar el empleo.

Promover la zonificación de cultivos y los cambios tendientes a elevar la producción y la productividad así como reducir la estacionalidad del empleo agropecuario mediante el ajuste de las cédulas de cultivo de las distintas zonas del país permitiendo una mejor utilización de los recursos naturales y de la PEA agropecuaria.

Elevar los niveles de educación y calificación de la producción rural como medio de lograr una efectiva y positiva participación campesina y un mejor rendimiento del trabajo.

Establecer una política coherente y selectiva que tienda a mejorar el ingreso del campesino, sea a través de *precios* (donde el auto-empleo prevalezca) o de salarios (donde predominen los campesinos asalariados) o con una adecuada combinación de estas políticas.

Sin embargo, ellas tienen sus límites. La política de precios incluye sólo el margen comercializable de la producción del pequeño campesino, la política de salario no tiene tanta aplicación y efectos dado el carácter eventual del asalariado rural. Por tanto es recomendable complementar lo anterior con políticas directas que vayan a la base del campesinado a través de la ayuda técnica y crediticia subsidiada.

## V. EL EMPLEO EN EL SECTOR INFORMAL URBANO

### 1. Concepto y medición

a) El poco desarrollo y lo problemático de la conceptualización del sector informal que ha tenido varias redefiniciones desde 1971 en adelante origina una dificultad de medición. Sin embargo, puede considerarse que por lo menos el 61% de la PEA está dentro del sector informal. Esto desde ya nos indica la importancia de este sector en la captación de mano de obra. Por otro lado, se observa un amplio rango que va desde el 61% al 78% en función de las características que se privilegian para su medición.

Aún cuando los datos mencionados no abarcan exactamente al sector informal nos dan una idea de su gran magnitud relativa al empleo total. En relación al producto es imposible medir su incidencia, sólo como ejemplo vemos que según el censo de ambulantes de 1976 los 57,000 vendedores ambulantes que declararon movían mensualmente alrededor de 1,300 millones de soles, actualmente se calculan en más de 200 mil.

b) La existencia de problemas específicos respecto a las condiciones de explotación de gran parte de la fuerza de trabajo en el país (inestabilidad, bajos ingresos, subcontratación, trabajo a domicilio con jornales, trabajo eventual urbano) exige una seria sistematización teórica sobre este problema que tiene importantes implicancias políticas. A pesar de que la utilización del concepto "sector informal urbano" data de 1971, el señalamiento de este problema se podría remontar a las discusiones en torno a la "marginalidad urbana". Se reconoce la importancia del problema aunque se discrepa en perspectiva metodológica sobre la unidad analítica del concepto sector informal urbano.

## 2. Relaciones entre el sector formal e informal

a) Tal como se ha señalado, la evolución y composición del sector informal urbano están ligadas a la evolución del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Durante la segunda etapa de este proceso (1960-1973), período de gran crecimiento de la industria formal, el empleo informal manufacturero, disminuyó su participación relativa en el total manufacturero pero creció a tasas comparables al crecimiento de la PEA. Mantuvo su participación o la incrementó en ramas de bienes de consumo final (confección, calzado y muebles) y de bienes intermedios (cuero y madera) verticalmente integrados al interior del sector informal, reforzándose la articulación interna. Al mismo tiempo se generaron e intensificaron articulaciones de subordinación, dependencia y transferencia de excedentes al sector formal oligopólico, el cual lo requiere para su propia reproducción o para ampliar mercados, tales como "reparadores baratos", comercio ambulatorio, subcontratación a domicilio, etc. Paralelamente se observa un mayor crecimiento del empleo informal en los sectores terciarios, en donde el empleo doméstico reduce su importancia creciendo actividades más independientes como por ejemplo el transporte.

En la última etapa del proceso de sustitución de importaciones signado por la crisis (inflación con depresión) se ahondaron las relaciones

de subordinación del informal al formal. Además lo informal se refuerza internamente por ejemplo, ambulantes, compran a industrias clandestinas.

Finalmente, cabe el interrogante en torno a las tendencias del modelo de exportación no tradicional (ENT) y su relación como el sector informal dado que la ENT está constituida por productos de consumo final, por ejemplo textiles.

b) Señaladas las relaciones entre el sector formal urbano y el informal se consideró importante añadir que no se puede desligar la comprensión y las soluciones posibles con relación a este último de la problemática del agro dado que la superpoblación relativa se agudiza por la incidencia de las migraciones internas.

### 3. Lineamientos de política

Al respecto se han manifestado diferentes puntos de vista proponiéndose líneas de acción dirigidas al sector así como lineamientos de carácter global relacionados con la base del problema.

a) Se postuló por un lado que dada las actuales características de la estructura económica peruana y de no darse cambios estructurales al corto y mediano plazo se especula que la importante incidencia económica de este sector no se reducirá en los próximos 50 años, de allí que aparecerían como adecuadas las siguientes líneas de acción:

- El Estado debe jugar un rol preponderante en la solución de los problemas que han ocasionado el surgimiento y desarrollo del sector económico informal urbano.
- En tal sentido se deberá distinguir cuáles actividades informales son competitivas y funcionales al desarrollo interno y cuáles por ser marginales tenderán a desaparecer. Las actividades funcionales deberán ser apoyadas con dispositivos legales adecuados que garanticen oportunidades de crédito y de asesoría técnica.
- Como resultado del análisis de los datos presentados se recomienda brindar apoyo a la pequeña producción de bienes finales e intermedios integrados verticalmente donde el empleo informal es aún mayoritario.
- Se llama la atención sobre las consecuencias derivadas de una estrategia de desarrollo basada casi exclusivamente en las exportaciones industriales. Ellas al incrementar la demanda de trabajo manufacturero, podrían generar un incremento en el ritmo de las

migraciones rural urbanas al mismo tiempo que crear condiciones competitivas más difíciles para las actividades informales, reduciéndose aún más los niveles de vida de los estratos urbanos no incorporados a la actividad formal.

b) Desde otro punto de vista se entiende que la solución debe atacar antes que todo la base del problema que radica en la actual modalidad de acumulación, sólo cambios en ellas pueden hacer efectivas determinadas políticas. De otro lado medidas tales como asistencia técnica o crediticia a un determinado sector, por ejemplo, a las actividades más competitivas o las empresas mejor dimensionadas sólo puede aumentar el proceso de diferenciación y hacer más intensos los lazos de dependencia, generalizar la subcontratación y otras modalidades de sobreexplotación del trabajo.

Probablemente se consolidaría el sentido capitalista a unos pocos con la pauperización y depresión de nivel de vida de los restantes.

Sólo con una redefinición de las relaciones sociales de producción y del carácter y del papel del Estado se lograrán implementar programas adecuados de absorción de mano de obra, en función de un aparato productivo con una organización capaz de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Cómo hacer esto en términos concretos, qué alternativas plantear ahora a estos sectores, y muchas otras interrogantes es algo que debe ser discutido en todos los sectores interesados en lograr una profunda transformación económica y social en nuestro medio.

## **VI. EL PROBLEMA DE LA TECNOLÓGICA Y EL EMPLEO**

### **1. Tecnología, Empleo y Dotación de Capital**

a) Existe una relación entre la tecnología, el empleo y la dotación del capital, que se expresa en las alternativas de una economía subdesarrollada. Por un lado, emplear toda la fuerza de trabajo disponible con técnicas de producción primitivas y atrasadas, lo cual implica baja productividad del trabajo y por tanto, renta real per cápita baja a su vez.

Por otro lado, adoptar técnicas de producción más avanzadas y una mayor productividad del trabajo, en este caso nos encontraremos ante el desempleo o subempleo de parte de la fuerza de trabajo.

A esta visión estática hay que agregar que existe una gama muy amplia de tecnologías de diferente productividad y de distintos niveles de ge-

neración de excedente. Es decir, no sólo hay tecnología de punta sino también intermedia.

b) De la definición anterior es posible destacar varios problemas:

- El marco institucional donde se genera el excedente que ha de canalizarse a la inversión tiene que definirse. Además, en este contexto surgen las dificultades relacionadas con el desarrollo nacional de un sector de bienes de capital y la tendencia del ahorro generado a convertirse en importaciones y luego en inversión productiva.
- Disponibilidad y selección de técnicas de producción. En un mundo ideal se debería disponer de técnicas con alta productividad del trabajo y baja intensidad de capital, pero la evolución histórica del progreso técnico y el contexto en el que se desarrolla hacen que en la realidad el aumento de productividad de trabajo vaya aparejado con el incremento de la dotación de capital por trabajador.

c) Por lo tanto de manera simplificada el problema puede plantearse como un conflicto entre la generación de excedente y la generación de empleo. No existe una solución puramente "técnica" a este problema y se requiere un juicio político en el sentido de mediar y decidir entre los objetivos en conflicto.

Si se añaden consideraciones de distribución del ingreso y criterios sociales, éstos conducen a nuevos elementos para la decisión.

Esta política tecnológica implícita y explícita estaría dirigida a asegurar la elección de técnicas "socialmente correctas".

## 2. Las estrategias intermedias y la tecnología apropiada

a) Una tecnología "apropiada" no existe en abstracto, y supone la existencia de un medio determinado; si se ha identificado un rango amplio de tecnologías la "selección apropiada" de tecnologías considera el uso de criterios explícitos tales como:

- Maximización del producto e ingreso
- Maximización de la disponibilidad de bienes de consumo
- Maximización de la tasa de crecimiento económico
- Generación de empleo neto
- Redistribución del ingreso
- Desarrollo Regional

- Desahogo de las dificultades de balanza de pagos
- Promoción de objetivos políticos y estratégicos
- Mejoramiento de la calidad de vida, etc.

Nuevamente se presentan conflictos entre los objetivos implícitos en los criterios los que deben ser decididos a nivel político.

b) La tecnología intermedia, ha sido propuesta como solución al problema del empleo, sin embargo es necesario considerar algunas limitaciones de este enfoque, ya que supone un cambio radical de los estilos de vida, sobre todo en las concepciones occidentales prevaecientes al respecto, las que a su vez se consideran inapropiadas para el sector rural.

c) Se trata entonces de manejar y administrar no sólo tecnologías intermedias sino más bien un "pluralismo tecnológico" que incorpora como uno de sus elementos a las tecnologías intermedias, y además diseñar una agenda de investigación tecnológica que debe considerar la adaptación de tecnologías importadas y el mejoramiento y rescate de tecnologías tradicionales.

d) En cuanto a la selección de tecnologías intervienen factores de orden institucional, entre los que vale la pena destacar:

- Mecanismos de difusión de tecnologías
- Mejoras cualitativas de la mano de obra
- Requisitos de orden administrativo y financiero
- Necesidad de otorgar protección a las tecnologías más intensivas en mano de obra, es decir mecanismos de disociación de precios y salarios respecto de la productividad.

### 3. El desempleo en el Perú y la tecnología

La magnitud del problema del empleo en el Perú, conduce al manejo del pluralismo tecnológico. Hay que distinguir entre el corto y largo plazo y por ello, hacer un manejo ecléctico del problema para aliviar el problema del empleo en el corto plazo sin sacrificar la flexibilidad necesaria en el largo plazo.

Se plantean asimismo, lineamientos generales a seguir.

- *El sector industrial:* Existe posibilidad de ampliar el empleo con el mayor uso del capital instalado, pero sin desconocer que existen varios problemas graves o que deben ser considerados y resueltos, ejemplo:
  - La estructura productiva y la demanda internacional de pro-

ductos manufacturados.

- La elasticidad de oferta interna y la existencia de cuellos de botella por parte de otros factores e insumos: energía, etc.
- La indivisibilidad y la organización monopólica del mercado.
- El comportamiento de las empresas transnacionales.
- *La industrialización rural*: A pequeña escala con tecnología apropiada teniendo en cuenta los problemas de cantidad y calidad de servicios y el apoyo y marco institucional.
- *Transformación del sector de Bienes de Capital*: Para la producción de equipos “más apropiados”, y acordes con la dotación real de factores en el país.
- *Sector Agropecuario*: Todas las acciones tendientes al aumento de la productividad del trabajo conducen a incrementar el volumen del excedente y del empleo.
- *Sector Servicios*: Se plantea reorientarlos desde donde son socialmente “innecesarios” hacia donde sean “socialmente más útiles”.

#### 4. Política Tecnológica y Empleo

a) Las preocupaciones de una política tecnológica en relación al empleo serían:

- Identificación de sectores y ramas productivas en los cuales teniendo en cuenta la evolución y el estado actual de la tecnología es posible demarcar un “espacio tecnológico”, que otorgue mayor peso relativo a objetivos de empleo.
- El examen de las opciones tecnológicas existentes, su posible adaptación y modificación, así como la generación de nuevas tecnologías “más apropiadas” en relación al empleo.
- El diseño de mecanismo de intervención en el proceso de selección de técnicas, teniendo en cuenta las diferentes formas de influencia gubernamental sobre el comportamiento empresarial, entre otros factores.

b) Las señales del mercado, tales como precios, salarios, el tipo de cambio, incentivos tributarios y fiscales, políticas monetarias y crediticias y otras, han configurado en el pasado un modelo de crecimiento que ha favorecido el desempleo o subempleo de gran parte de la PEA, es decir implícitamente se ha planteado y desarrollado una política tecnológica en relación al empleo que tiene las características de una pluralidad indeseable.

Es necesario cambiar la "pluralidad indeseada", por un "pluralismo tecnológico adecuado" en relación al empleo y diseñar una política tecnológica y de empleo de carácter explícita. En ese contexto es necesario también incluir aspectos relacionados con la Cooperación Internacional Horizontal (Cooperación Sur-Sur).

La evaluación de los efectos de la tecnología sobre el empleo no debe limitarse a la medición de los efectos directos, sino también considerar los efectos indirectos (vía demandas derivadas), y en general los criterios tradicionales de evaluación de proyectos deben ser modificados para considerar de manera explícita los criterios sociales, especialmente el empleo.

En nuestros países, no sólo hay déficit de bienes de capital sino también déficit de tecnología; no existe la disponibilidad amplia e inmediata dentro del país, por lo que hay que recurrir al exterior generándose así una dependencia tecnológica con características propias.

El uso de una tecnología "adecuada" en relación al empleo, conduce a una transformación global en la economía y particularmente en la generación y uso del excedente que en las actuales circunstancias no parece ser muy viable.

No existe "la solución" al problema del empleo, así como tampoco "la tecnología adecuada"; en cada caso son muchos los elementos, criterios y factores que deben concurrir para un diseño de política.

Finalmente, existe otro conjunto de criterios, no sólo el del empleo que permitirían un diseño social más adecuado; la energía, la balanza de pagos, la distribución del ingreso y otros elementos deberían ser considerados en el diseño de la "tecnología adecuada".

## VII. CONSTRUCCION Y EMPLEO

### 1. La ocupación en construcción

a) Se señaló que la mayor cantidad de gente que trabaja en la construcción lo hace de manera independiente como es el caso de los "maestros constructores" que dirigen las construcciones de casas particulares y que laboran en pueblos jóvenes, urbanizaciones populares y asociaciones pro-vivienda. La gran cantidad de cooperativas de vivienda que se han formado, están vendiendo terrenos y propiciando la financiación para la construcción de viviendas, lo cual da ocupación a dichos maestros y sus trabajadores. Es así que el subempleo en el sector se expande.

b) Se señalaron los altos costos de construcción de vivienda debido especialmente al precio de los materiales, la drástica pérdida de poder adquisitivo de la mayoría poblacional asociada a los bajos salarios, así como la limitada absorción de empleo adecuadamente ocupado como las razones del subempleo en el sector. En el sector se registran elevados niveles de subempleo tanto debido a la estacionalidad como a los ingresos.

## **2. El efecto multiplicador de la construcción**

En términos de generación de empleos se señaló que respecto al efecto multiplicador del sector construcción está lejos de ser cierto que por cada empleo en construcción se crean por lo menos dos nuevos empleos en el resto de la economía.

a) Por cada cinco trabajadores empleados directamente en construcción hay uno en las industrias directamente vinculadas a construcción.

b) Los empleos indirectos que se generan vía demanda de insumos en edificaciones de diferentes tipos no pasan de ser alrededor del 50% de los directos. Es el caso de obras de infraestructura de gran magnitud. Los impactos dependen de la importancia y tipo de materiales nacionales que requieran.

Se señaló que según estimados existentes por cada empleo directo se podría generar otro indirecto y se advirtió que hay que distinguir entre los efectos transitorios y permanentes.

c) Sobre el FONAVI se dijo que el impacto en el empleo no sería los 200 mil de los que se habla ni tal vez 20 mil que algunos estiman, aunque hay dificultad para medir este efecto. Se señaló también que el FONAVI no es una medida para absorber más mano de obra en la economía sino para aliviar la situación de un sector de la misma.

## **3. Lineamientos de Política**

a) Entre algunas alternativas concretas vinculadas al problema de la vivienda se planteó:

- Un sistema de financiación para la construcción de viviendas que se base en la indexación del pago por el prestatario de tal manera que hasta el fin de los pagos el monto constituya una parte constante en su ingreso.
- Un programa de inversiones inmobiliarias que persigan un mayor ahorro al ingreso de las familias a nivel nacional, destacando la

importancia de las carreteras de penetración que permitían no sólo mayor integración nacional, sino la posibilidad concreta de comprar productos a menor precio y poder vender su producción más fácilmente y con mayor ingreso.

- Se dijo que una solución al problema habitacional en el campo y en los PPJJ tenía que tomar en cuenta la colaboración de profesionales y técnicos que den asistencia técnica en construcción de viviendas para conseguir un mejor habitat.

Al respecto se indicó también que la propia dinámica capitalista limitaba cada vez más las posibilidades de un Estado que absorbiera cuantiosos subsidios para la solución —aún parcial— del problema de vivienda, y que en todo caso serían políticas asistencialistas que soslayaban el problema de fondo. Se dijo que promover ahorro significa fundamentalmente promover aumento de utilidades, mientras se agudiza el problema del deterioro del nivel de vida precisamente por el proceso inflacionario y que las políticas de estabilización no hacen sino ensanchar la masa de subocupados y desocupados como única forma de garantizar mejores niveles de valorización del capital.

- b) Sobre el rol e importancia del sector construcción se señaló que:
  - Cabe al sector construcción un papel importante en el corto y mediano plazo.
  - En general habría acuerdo en que debería considerarse efectivamente alternativas concretas de inversión en construcción que sean intensivas en mano de obra, señalándose que la producción misma de edificaciones pre-fabricadas sería contraproducente al empleo.

## VIII. POBLACION, CAPACITACION Y EMPLEO

### 1. Educación y Población

a) Hemos juzgado pertinente esbozar algunos elementos que contribuyen a la caracterización del comportamiento del sistema educativo en relación a:

- la sociedad peruana: producción, ocupación, demanda de la educación;
- tejido institucional de la oferta y demanda de elementos capacitados;

- calidad de la educación;
- y, finalmente políticas y alternativas.

Dejamos de lado enunciados abstractos que tienen validez en diferentes contextos sociales, como pueden ser la vinculación de la educación a las relaciones de poder y a la reproducción del sistema vigente, ya que éstos deben ser vistos en función de la especificidad de la sociedad peruana.

b) El servicio educativo se ha extendido constantemente en todo el país incorporando progresivamente a las mayorías del país. No obstante falta una evaluación de la calidad de estos servicios. Hay indicios que sugieren un deterioro, particularmente para los grupos de menores ingresos que hacen uso de los servicios educativos brindados por el Estado.

Las tendencias crecientes de la matrícula muestran que la cobertura del sistema se sigue expandiendo pues ésta crece más rápido que el aumento demográfico. Sin embargo, es notable el hecho (que se agudiza en los últimos años) que el crecimiento es mayor en tanto es mayor el nivel educativo, y que en la base se muestra incluso un deterioro en la cobertura del sistema, de manera que los niños en el período pre-inflacionario tuvieron más oportunidad de ingresar al sistema que los niños que actualmente les corresponde iniciarse en la escuela.

c) Dado ya el aludido crecimiento del sistema educativo y las condiciones actuales de crisis, la competencia de los jóvenes por conseguir empleo es más reñida y menor la posibilidad de conseguir empleo adecuado. Así, entre 1974 y 1979, la PEA subempleada en los jóvenes de 15 a 24 años se ha más que duplicado. No resulta extraño entonces que los postulantes para algunas ocupaciones como vendedores tengan en su quinta parte educación superior. Se está produciendo, y de una manera acelerada, la "devaluación" de la educación.

d) El sostenido crecimiento del sistema educativo y la no correspondiente evolución de la demanda de mano de obra en calificación y cantidad por el aparato productivo ha generado la llamada devaluación de la educación. Es en este contexto que se suscita la paradoja que aunque hay una inadecuación creciente entre la formación recibida, las expectativas laborales de los egresados del sistema educativo y los puestos laborales en los que se resignan a ocuparse; ocurre que se necesita mayor educación para estar adecuadamente empleado. Tomamos en este caso la acepción de "empleo adecuado" en el sentido que se utiliza en las estadísticas de empleo según las cuales por ejemplo, se considera adecuadamente empleado al ingeniero

industrial que trabaja como ayudante de oficina, pero que reciba un ingreso superior al mínimo establecido.

Esta afirmación se constata con los siguientes hechos comprobados estadísticamente:

- que los más educados muestran en general menores índices de subempleo;
- que los más educados participan mayormente en la PEA asalariada;
- que los trabajadores independientes tengan mayores niveles de subempleo que los trabajadores asalariados.

e) La información existente sugiere que los más educados están desplazando a los menos educados al subempleo, no importando tanto la educación específica en que se desempeñan. Esto se debería al hecho de que un mayor nivel educativo otorgaría una mayor propensión a la estabilidad.

## 2. Capacitación para el trabajo

a) Ha sido uno de los objetivos fundamentales de la reforma de la educación dar capacitación para el trabajo. Como es conocido la reforma ha avanzado muy por debajo de los planes iniciales. Ello es más crítico en lo que se refiere a las ESEPs, en este nivel hacia 1977 sólo se alcanzó el 7% de la matrícula prevista. De allí que actualmente se suscita el contrasentido que jóvenes que egresaron de la educación básica regular se vean ante la opción de incorporarse al 4o. y 5o. de secundaria, retornando entonces al sistema tradicional.

Por otro lado, existe el peligro de frustración de los egresados del nuevo sistema educativo debido a:

- Las expectativas salariales de los egresados de ESEP y titulados como bachilleres profesionales en diversas especialidades.
- La especialización de los bachilleres lo que traerá mayor confusión, pues en términos de posible rendimiento en el trabajo, no se ve con claridad la diferencia entre un bachiller y un bachiller especializado.
- En el caso de los CECAPES fundamentalmente de los CENECAPES, se está capacitando para puestos de trabajo realmente inexistentes, aunque teóricamente pudieran existir en el mercado, es el caso por ejemplo del secretariado jurídico.
- Las especialidades que ofrecen los CECAPES tienden a concen-

trarse en aquellas que suponen una mayor inversión por lo cual la capacitación para puestos de trabajo orientados a la industria es relativamente pequeña y en muchos casos deficiente debido a la inversión inadecuada en los equipos necesarios para cada especialidad.

### 3. Lineamientos de política

a) El ejemplo más ambicioso de una formulación de la política educativa está constituido por la REFORMA DE LA EDUCACION.

b) Las posibles alternativas a la situación actual van desde aquellas vinculadas a un reordenamiento de las relaciones de poder y producción, hasta aquellas que plantean sus objetivos en términos del cambio determinado por el crecimiento vegetativo del servicio educativo.

c) El costo social en el que la sociedad peruana está incurriendo tanto por los bajos y deteriorados niveles de educación, como por el desfase entre la educación recibida y la ocupación, debe ser encarado en función de estudios que den orientación sobre los siguientes aspectos:

- Estilo de desarrollo y sus implicancias en la composición de la demanda ocupacional.
- Formas de capacitación para el trabajo, del sistema educativo formal y de las propias empresas, y sus efectos en la incorporación al trabajo de las personas capacitadas.
- Desarrollo educativo, presión por incorporación al trabajo, el rol de la certificación y la devaluación de la educación.
- Aspectos poblacionales: crecimiento demográfico y migración, evolución de la demanda social por educación y las perspectivas laborales.

Se puede argüir que la barrera obvia es el desarrollo de un sistema productivo no adecuado a la satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, éste no puede constituirse en un callejón sin salida en la medida en que a nivel del Estado y las instituciones educativas se planifican y desarrollan programas que constituyen la oferta del sistema educativo para la estructura productiva actual y futura.

En concreto, y en términos institucionales, se puede hacer frente a la heterogeneidad de la oferta educativa y a su desvinculación de la estructura productiva y ocupacional. No se trata de crear organizaciones de control, sino de establecer la programación de la oferta en base a criterios que

tengan relación con la situación ocupacional. A este respecto un necesario punto de partida lo constituye la investigación de esta problemática.

En el mercado de trabajo, por otra parte parece darse el fenómeno consistente en, ya sea la poca importancia del contenido de la capacitación, o en una demanda muy reducida a personal especializado.

De una parte se hacen necesarios los estudios orientados a este problema, y de otra, el planteamiento de políticas públicas y empresarial-productiva relativa al empleo de recursos humanos.

## IX. SOBRE LAS POLITICAS DE EMPLEO

1. Cuando uno examina qué han hecho los gobiernos en relación con el problema de empleo las respuestas que se encuentran tradicionalmente se sintetizan en las siguientes:

- a) Programas de emergencia que se refieren a programas de empleo mínimo, de vida efímera y cuyo efecto es nulo; por otro lado, programas de vivienda, puesto que tradicionalmente el sector construcción ha sido el instrumento obligado de todos los gobiernos para tratar de solucionar el problema del empleo. La información existente a nivel de América Latina permite afirmar que no hay programa de vivienda que tenga períodos de funcionamiento más allá de dos años.
- b) Consideraciones sobre el empleo que se inscriben en el marco de los planteamientos a largo plazo. Al respecto un análisis de estos planteamientos permitirá concluir sobre la concepción que se tiene respecto al mercado de trabajo.

2. En el Perú se cuenta con algunos trabajos sobre política de empleo. En dichos trabajos se puede observar la evolución de planteamientos que priorizan los aspectos de capacitación hasta aquellos que planean una nueva concepción del "pleno empleo", sin embargo sólo a partir del Plan 1971-75 se incluyen políticas explícitas sobre empleo con metas y acciones de alcance sectorial y nacional que sin embargo no llegan a cumplirse.

En el período 1971-75 las reformas implementadas durante el período tuvieron efecto positivo respecto a la redistribución del ingreso entre los trabajadores beneficiados.

Asimismo, hubo una significativa inversión pública y ampliación del aparato estatal, a pesar de ello la meta de ocupación señalada en el Plan:

reducir el déficit ocupacional de 28.5% a 17% y lo que significaba la generación de 1'164,000 puestos de trabajo no fue cumplida.

En el período 1975-78, la situación se agravó no sólo por la contracción de la economía y la no generación de puestos de trabajo sino por los ceses y despidos sucesivos.

3. Los planteamientos de política que se propusieron en el debate entre partidos (AP, PPC, MDP, PRT, UDP, UNIR, UI) se refieren básicamente a:

- a) El uso de la capacidad instalada, las diferencias están en si se hacen para incentivar la producción para la exportación o para promover actividades destinadas a productos prioritarios para la población.
- b) Ampliación de programas de infraestructura y de construcción, pequeñas obras en el agro, casi siempre sin especificar costos ni financiamiento.
- c) Otras medidas relacionadas con el salario y el costo de vida. Las diferencias estriban entre quienes proponen que el trabajo está sobrevalorado y quienes ponen en evidencia el proceso de pauperización creciente de amplios sectores de la población para señalar la necesidad de mantener la capacidad adquisitiva de ésta. Problemas tales como: la estabilidad laboral, la cesantía y las condiciones de trabajo, salud ocupacional, seguridad social, etc., casi nunca son levantados como parte del problema del empleo. Estos aspectos en cambio son relevados por partidos de Izquierda y organizaciones como FEDEPJUP.

4. En conclusión la mayoría de las propuestas de política se refieren a la generación de puestos de trabajo con cifras tales como un millón o más. Estas propuestas sobreestiman la capacidad de generación de puestos de trabajo que en muchos casos han sido ya desmentidas por especialistas; a la vez, se deja de lado la situación actual del resto de trabajadores, sobreentendiéndose que se mantendrían en la misma situación o que su suerte dependería de la evolución espontánea de la economía peruana es decir del crecimiento productivo.

Los programas de generación de puestos de trabajo tienen por lo general efectos coyunturales y no modifican de manera sustancial el problema del empleo, además la mayoría de ellos está destinada al sector moderno de la economía.

Existe acuerdo en que una política de empleo como de capacitación para el empleo, requiere de una alternativa de desarrollo que anteponga como objetivo prioritario el bienestar de la población y garantice condiciones de vida adecuadas a los trabajadores.

Sin embargo, la adopción de determinados objetivos de política económica supone relaciones de poder y por eso para algunos la viabilidad de una solución real al problema del empleo está dada también para la posibilidad de un nuevo eje de poder.

Al respecto las diferencias radican entre quienes proponen un programa concertado que trataría de conciliar intereses del trabajo y el capital y quienes plantean la gestación de un proyecto político que surge de las reivindicaciones populares.

## **X. SISTEMA ECONOMICO, ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y EMPLEO**

1. La posibilidad de fragmentar las partes del proceso productivo a escala internacional hace del empleo en cada una de esas partes y países dependiente tanto de la evolución de la economía internacional como de las condiciones existentes en cada país para la explotación del recurso laboral. El mercado de trabajo adquiere una escala internacional. La simultaneidad con que las mismas piezas se producen en distintos lugares del orbe facilita el movimiento de capitales de un lugar a otro; igualmente lo facilita la escasa infraestructura necesaria para el ensamblado de partes. Ello repercute en la debilidad del enraizamiento nacional de las unidades productivas transnacionales. El empleo es demandado en la actualidad por un sistema global de división del trabajo posibilitado por el acortamiento de las distancias reales como consecuencia de los avances tecnológicos en el terreno de la comunicación.

Si el empleo requiere ser visto desde una perspectiva internacional, el desempleo tiene también una realidad que trasciende los marcos nacionales. Proveer empleo a los trabajadores del Tercer Mundo requiere crear 120,000 empleos diarios, cifra muy superior a la oferta de puestos de trabajo por los grandes capitales transnacionales.

### **2. La concertación del poder económico y político en el Perú**

Un grupo reducido de empresas controla la mayor parte de la pro-

ducción y del ingreso generado en el Perú. La repartición de los beneficios ha sido más concentrada aún.

Frente a esta situación, las alternativas planteadas difieren en gran medida. Para un punto de vista se trata de reducir el poder político a niveles proporcionales al poder económico —se señaló que en el Perú los grupos de poder habrían recibido beneficios superiores al poder económico que detentan— y al mismo tiempo someter la producción nacional a la competencia con las importaciones. Para otros puntos de vista, la reasignación radical de recursos exige un cambio político que tenga por origen y sustento la organización disciplinada y poderosa de los sectores sociales mayoritarios y potenciales beneficiarios directos de tal reasignación. El grado de conflictividad implícito en ambas perspectivas es obviamente distinto.

### **3. Asignación de recursos y política económica**

En este aspecto del problema, la importancia de lograr una consistencia entre fines y medios es grande. También lo es el de las opciones sociales de la política que busca ser consistente.

Las vías hacia esa mayor consistencia en el diseño de implementación de políticas dependen en gran medida de dichas opciones. Algunas de ellas plantean una mayor fluidez en el funcionamiento del mercado nacional y en las relaciones comerciales con el exterior. Otras consideran indispensable el recurso a una planificación real y no meramente declaratoria. En cualquier caso, las "medias vías" añaden males y no resuelven problemas.

### **4. Sistema económico y empleo**

El enfoque más global sobre el problema del empleo supone no sólo una opción entre estrategias al interior de un sistema dado de organización social; también exige decisiones (implícitas o no) sobre el sistema social más adecuado.

En relación con esto, el seminario permitió contrastar diversas orientaciones. En una de ellas, se considera que la competencia capitalista permite la eliminación de ineficiencias en la producción y la expansión del mercado y del empleo. El crecimiento del producto es la clave del problema del empleo.

En otra perspectiva se evalúa negativamente el costo social de la primera y se postula la necesidad de colocar como objetivos simultáneos el

aumento de la producción en los sectores más productivos, el mantenimiento del empleo en los menos productivos y la satisfacción de las necesidades básicas de la población más pobre del país. El traslado de excedentes necesario para aproximarse a tales objetivos simultáneos exige que las grandes empresas se rijan por criterios distintos del de lucro, lo cual implica obviamente un cambio social revolucionario.

## 5. Estrategias de desarrollo

La estrategia de desarrollo basada en la exportación de manufacturas no es necesariamente alternativa a la de sustitución de importaciones. En ambos casos, los avances en la resolución del problema del empleo provienen en lo fundamental del dinamismo expansivo del núcleo moderno de la economía. En el caso del planteamiento sobre exportación éste se sustenta en el supuesto de que el trabajo está "sobrevalorado" en relación al capital y hay que "abaratarlo" o por el contrario, encarecer el capital. Sin embargo, en el primer caso el trabajador saldría perjudicado; en el segundo la competitividad internacional tendería a ser menor.

Una estrategia alternativa se basa en la consideración de que el rol inmediato del núcleo más productivo es proveer excedentes sobre la base de su actual dimensión y dinámica. Esos excedentes se dirigirían a la satisfacción inmediata de las necesidades básicas fundamentales de los sectores menos productivos. Este último sector mantendría su capacidad de proveer empleo por medio de políticas de protección de mercados para ese fin. En una etapa posterior se desarrollarían políticas dirigidas a acelerar y expandir el cambio técnico en los sectores actualmente más productivos de la economía.

## XI. LINEAS DE TRABAJO E INVESTIGACION

1. En el seminario se señalaron las limitaciones del marco teórico utilizado tradicionalmente en el análisis del problema del empleo. En este sentido se reconoce que parte del problema es tener mediciones confiables pero no es suficiente para explicar el problema o proponer soluciones.

2. Asimismo, los trabajos de índole teórico y político sobre el problema del empleo no se circunscriben al ámbito de disposiciones gubernamentales sino que se inscriben en la dinámica social y política del país y afectan directamente la situación de las familias y de los gremios de trabajadores.

De allí la importancia de que el problema del empleo sea tratado no sólo en el medio técnico académico sino que se incluyan las alternativas políticas y los problemas de los gremios interesados.

3. Entre los campos de estudio sobre el empleo se constató la particular insuficiencia en temas tales como:

- a) El análisis del problema de la cesantía y de las estadísticas sobre la situación laboral a través de los datos registrados a partir de solicitudes de empresas.
- b) La necesidad de contar con información sobre los puestos de trabajo generados por las inversiones públicas y por los programas rurales (GEAR).
- c) Estudios del mercado de trabajo en relación al tipo de capacitación de nivel intermedio y la demanda de trabajo.
- d) Estudios sobre la tecnología y el empleo.

4. Se señaló repetidas veces la importancia de Seminarios sobre el tema por cuanto contribuyen de manera importante a la comunicación entre estudiosos y técnicos, permitiendo profundizar una problemática de vital importancia para el país. El Seminario constituyó un punto de partida en esa dirección.

Julio, 1980