

---

# EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL PERU

---

Narda Henríquez, Javier Iguíñiz (Editores)

## Capítulo 13



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*

## V PROBLEMATICA AGROPECUARIA Y REGIONAL

### EL EMPLEO EN LA AGRICULTURA PERUANA VOLUMEN Y EVOLUCION DEL EMPLEO AGRICOLA

Héctor Maletta

Nos limitaremos en este trabajo a exponer brevemente las cifras más relevantes disponibles sobre el nivel y las características del empleo agropecuario en el Perú, como base para discutir posibles políticas respecto a este sector.

El volumen del contingente de fuerza de trabajo ocupado en faenas agropecuarias en el Perú puede ser estimado en un millón y medio de personas. Dado el carácter estacional de la producción y también la combinación de la actividad agrícola con otros trabajos temporales, el número de personas que *en algún momento del año* participan de tareas agropecuarias es un poco mayor que la cifra mencionada: las recientes proyecciones de la PEA publicadas por la Oficina Nacional de Estadística (Boletín No. 21) indicarían aquí un contingente adicional, con lo que la cifra llega aproximadamente a dos millones económicamente activos en la agricultura.

La evolución histórica de la fuerza de trabajo agropecuaria no es fácil de evaluar porque los distintos censos han tenido criterios levemente diferenciados en este tema, sobre todo en lo que atañe al tratamiento del trabajo femenino. Por esta razón puede tomarse —como indicador de la tendencia— el aumento de la ocupación *masculina*, donde los criterios han sido más consistentes entre uno y otro censo. El cuadro No. 1 indica que mientras la ocupación total permaneció en el orden de 1.5 millones, la ocupación masculina muestra un leve incremento desde 1940 hasta 1972, pasando en ese lapso de 1.06 a 1.38 millones, crecimiento que se da casi todo en el periodo 1940-61.

## CUADRO No. 1

### POBLACION OCUPADA EN LA AGRICULTURA ( 6 AÑOS Y MAS)

Año	Total	Masculina
1940	1'546,189	1'060,476
1961	1'551,655	1'336,860
1972	1'534,081	1'386,139

**FUENTE:** CENSOS. No incluye desocupados.  
En 1961 incluye pesca (unas 2,0000 personas)

Entre 1940 y 1961 la población masculina ocupada en agricultura aumentó a razón del 1.11% anual, mientras entre 1961 y 1972 el incremento fue de sólo 0.33% por año, en correspondencia con el cuasi estancamiento de la población rural en ese último lapso.

Para 1940, el departamento de Pasco era todavía una provincia del departamento de Junín; los datos se obtuvieron en el volumen correspondiente del Censo de dicho año.

El cuadro No. 2 ilustra la evolución del empleo agrícola masculino por departamentos, para las mismas fechas. Como se puede comprobar en ese cuadro, entre 1940 y 1961 todos los departamentos aumentaron en el volumen de empleo agrícola (medurado a través del empleo de varones), excepto Apurímac que tuvo una leve disminución. En cambio, de 1961 a 1972 no menos de once departamentos disminuyeron en este concepto: Ancash, Arequipa, Callao (aquí considerado como un departamento), Huancavelica, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Puno y Tacna. El caso de Puno y el de Huancavelica (cuyos descensos son muy poco significativos) constituyen excepciones pues la generalidad de los casos se refiere a la región de la Costa; en la década del sesenta, la difusión de la mecanización agrícola permitió el aumento de la superficie cultivada en esa región a pesar de la disminución en el empleo. Al mismo tiempo, se observa que los ritmos de disminución son muy bajos: salvo el caso del Callao (de escasa magnitud), sólo en Ica el ritmo de descenso es más o menos pronunciado (-2.18% anual), mientras en el resto se sitúa casi unánimemente en tasas inferiores al 1% en valor absoluto: la otra excepción es Tacna con -1.39%.

CUADRO No. 2

VARONES OCUPADOS EN LA AGRICULTURA, DE 6 AÑOS Y MAS

Departamento	1940	1961	1972	40 - 61	61 - 72
Amazonas	13070	25451	40571	3.22	4.33
Ancash	77494	92429	87023	0.34	- 0.55
Apurímac	54493	51153	52357	0.30	0.21
Arequipa	31202	40921	40135	1.30	- 0.17
Ayacucho	70703	71108	71915	0.02	0.10
Cajamarca	98899	148400	173085	1.95	1.42
Callao	1886	5893	1915	5.57	- 9.71
Cuzco	98064	107839	115912	0.45	0.66
Huancavelica	46499	54565	50016	0.76	- 0.79
Huánuco	49348	64093	71166	1.25	0.96
Ica	23355	35518	27861	2.02	- 2.18
Junín	49554	69682	77077	1.63	0.92
La Libertad	72180	89282	85075	1.02	- 0.44
Lambayeque	36181	46532	44799	1.20	- 0.34
Lima	71574	90156	82361	1.10	- 0.82
Loreto	28242	49430	57425	2.70	1.37
Madre de Dios	844	2983	3537	6.20	1.56
Moquegua	7171	8688	8008	0.92	- 0.74
Pasco	13110	18005	20907	1.53	1.36
Piura	74135	102964	107184	1.58	0.36
Puno	113775	117555	116971	0.15	- 0.04
San Martín	18186	28369	36088	2.14	2.21
Tacna	6845	8664	7427	1.13	- 1.39
Tumbes	3666	7180	7815	3.25	0.77
TOTAL	1060476	1336860	1386139	1.11	0.33

FUENTE: CENSOS. No incluye desocupados. En 1961 incluye pesca.

En este último período intercensal, 1961-1972, sólo los departamentos con amplias zonas de selva o de montaña tienen aumentos significativos por obra de la expansión en la frontera agrícola: Amazonas, Loreto, Madre de Dios y San Martín. En otros casos (Junín, Pasco, Cajamarca), un examen a nivel de provincias mostraría que las que aumentan su empleo agrícola son las situadas en la ceja de selva, como Chanchamayo, Satipo, Oxapampa, Jaén, San Ignacio, mientras las respectivas áreas serranas permanecen estancadas o en disminución.

En el más largo plazo, la evolución de la mano de obra agropecuaria parece haber seguido una pauta similar. Hemos tomado en el cuadro No. 3 las cifras disponibles de 1929 y de 1876, aun cuando los conceptos de base no fueron exactamente comparables con los de la época reciente.

**CUADRO No. 3**

**POBLACION OCUPADA EN LA AGRICULTURA, 1876 – 1972**

Año	Varones	Mujeres	Total	Porcentaje del Total
1876 <sup>a</sup>	--	--		72.85
1929 <sup>b</sup>	768,849	565,288	1'334,137	--
1940	1'060,476	485,714	1'546,189	62.46
1961	1'336,860	214,795	1'551,655	50.45
1972	1'386,139	167,098	1'553,237	42.52

a/ "Población con profesión", en el Censo de 1876. Las ocupaciones agrícolas fueron seleccionadas por Shame Hunt ("Real wages and economic growth in Peru, 1900 - 1940", Boston University, CLDS Discussion Paper 25, 1977), incluyendo las mujeres "hilanderas" fuera de Lima.

b/ "Mano de obra permanente" en el Censo Agropecuario 1929. La fuente para 1940, 1961 y 1972: Igual que el Cuadro No. 2, los respectivos Censos de Población.

Dado que en 1876 las cifras excluyen algunos tipos de trabajador que —al igual que las hilanderas ya incluidas— deben considerarse como miembros de familias campesinas que se ocupan principalmente de la agricultura, y que en 1929 se excluye a los obreros temporales que eran ya bastante importantes en la costa, las cifras de esos años pueden considerarse un poco subestimadas, tal vez en el orden de un 10% cada una. Esto

implicaría una evolución extremadamente lenta en el empleo agrícola como tendencia secular, pues habría aumentado a menos de 0.5% anual, mientras la población total aumentaba entre 1876 y 1972 a razón de 1.62% anual aproximadamente.

El cuadro No. 3 también muestra la progresiva disminución en el peso relativo de la agricultura dentro del empleo. En 1876 se situaba en 72.85%, lo cual hubiese sido aproximadamente del 80% si se incluyesen otras categorías más dudosas pero casi seguramente campesinas (diversos tipos de artesanos y algunos grupos de jornaleros de asignación indefinida). En 1972, luego de una declinación secular, la agricultura representaba el 42.52% de la ocupación total. Es de esperar, obviamente, que este porcentaje siga declinando conforme avanza la población urbana y se van separando de la agricultura los sectores anteriormente absorbidos en la actividad doméstica, tal como ha ocurrido en la mayor parte de los países. Por ejemplo, las proyecciones oficialmente adoptadas de población económicamente activa (Instituto Nacional de Estadística, Boletín No. 21, 1978) señalan para 1982 un descenso bastante sustancial en ese porcentaje. Las citadas proyecciones, en realidad, no son comparables con los datos anteriores porque incluyen en la agricultura no sólo las personas que al momento del censo estaban trabajando en ella, sino también las personas que —sin tener empleo al momento del censo— habían trabajado en la agricultura en algún momento de los últimos doce meses, concepto que amplía el volumen del empleo agropecuario. Según esta definición, el porcentaje de la PEA en la agricultura evolucionaría en la forma siguiente:

1972: 46.4%

1982: 38.5%

La disminución de ocho puntos representa (en términos relativos) un descenso del 17% sobre el porcentaje de 1972. Aplicando esta disminución a las cifras originarias de 1972 volcadas al cuadro No. 2, podría estimarse que el porcentaje de la población ocupada en la agricultura sobre el total ocupado sería para 1982 del orden del 35.2%, es decir prácticamente un tercio del empleo total. Siguiendo la misma tendencia, el porcentaje habría descendido alrededor del 24% para el año 2000.

La agricultura, siendo todavía un sector de ocupación muy importante, ha perdido así su puesto *mayoritario* en el empleo global. La mayoría de la población (alrededor de dos tercios) vive en zonas urbanas y tiene una ocupación no agrícola como actividad principal. Incluso una buena

parte de la población ocupada en la agricultura también frecuenta empleos temporales en otras actividades (especialmente en el pequeño comercio y en obras de construcción civil, así como en la minería).

La distribución geográfica del empleo agrícola, que ya pudo apreciarse en cuanto al sexo masculino en el cuadro No. 2, se vuelca ahora en el cuadro No. 4 para ambos sexos. Trece departamentos disminuyeron la PEA agropecuaria entre 1961 y 1972 (Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Callao, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Puno y Tacna); en el resto, sólo los que tienen importantes zonas de selva mostraron incrementos significativos, mientras en los demás el aumento no fue de mucha magnitud y equivalió más bien a un estancamiento.

El estancamiento y (en diversas zonas) la disminución del empleo agropecuario significaron el estancamiento o caída de toda la población rural. En el cuadro No. 5 se enumeran las provincias que disminuyeron su población rural entre 1961 y 1972 provincias cuyo número asciende nada menos que a 72 sobre un total de 150, es decir casi la mitad de ellos. En algunos casos (como en Pasco) ha influido algún cambio en la definición censal de población rural, pero por lo demás las zonas con caída de población (rural corresponden a zonas donde avanzó la mecanización) agrícola y a las zonas más deprimidas de la sierra que fueron afectadas profundamente por el proceso migratorio hacia las grandes ciudades. En las provincias serranas la caída suele ser marginal, mientras en la costa frecuentemente representa un porcentaje apreciable del total.

**CUADRO No. 4**  
**POBLACION ACTIVA EN LA AGRICULTURA**  
**1940-1972 (miles)**

Departamento	1940 <sup>a</sup>	1961 <sup>b</sup>	1972 <sup>b</sup>
Amazonas	15.8	27.4	42.8
Ancahs	112.7	106.5	96.0
Apurímac	86.9	61.5	57.4
Arequipa	48.8	49.9	48.3
Ayacucho	116.3	87.7	79.9
Cajamarca	122.2	160.5	180.7
Callao	2.1	6.4	2.3
Cuzco	144.6	126.2	133.5
Huancavelica	75.0	67.0	57.7
Huánuco	63.8	72.1	74.9
Ica	28.3	42.5	32.8
Junín	81.7	84.1	87.8
La Libertad	89.8	95.0	91.0
Lambayeque	37.7	47.6	46.4
Lima	103.5	112.0	98.6
Loreto	45.9	53.9	62.3
Madre de Dios	1.0	3.2	3.7
Moquegua	11.7	10.6	9.7
Pasco	18.4	19.8	22.4
Piura	85.9	109.7	113.5
Puno	213.1	162.2	151.7
San Martín	26.5	32.3	38.3
Tacna	10.2	10.5	8.8
Tumbes	4.1	7.4	8.1
<b>TOTAL</b>	<b>1546.2</b>	<b>1555.6</b>	<b>154.4</b>

(a) Excluye 9344 desocupados de la agricultura.

(b) Incluye ocupados y desocupados (éstas últimas en muy pequeña proporción). En 1961 incluye 20949 en la pesca.

**CUADRO No. 5**  
**PROVINCIAS QUE DISMINUYERON SU POBLACION RURAL**  
**de 1961 a 1972**

Provincia	1961	1972
Dpto. Amazonas		
Ninguna		
Dpto. Ancash		
Huaraz	47,669	46,920
Aija	9,243	9,155
A. Raimondi <sup>a</sup>	15,806	14,784
Bolognesi	18,200	15,567
Corongo	4,537	4,310
Huaylas	29,524	27,738
Pallasca	15,570	13,492
Recuay	14,635	13,325
Santa	34,004	24,910
Yungay	29,356	29,277
Dpto. Apurímac		
Antabamba	9,537	7,201
Aymaraes	28,820	24,379
Grau	20,328	20,182
Dpto. Arequipa		
Arequipa	49,849	35,779
Camaná	9,000	6,754
Caravelí	11,232	9,390
Castilla	16,556	16,471
Caylloma	17,201	15,096
Condesuyos	10,302	9,295
Islay	9,614	3,937
La Unión	14,381	11,543
Dpto. Ayacucho		
Cangallo	62,187	56,254
Lucanas	53,954	47,754
Parinacochas	28,371	25,125
Víctor Fajardo	24,374	17,246

Dpto. Cajamarca		
Contumazá	28,198	25,066
Santa Cruz	36,736	36,254
Prov. Const. Callao	8,550	7,915
Dpto. Cuzco		
Acomayo	21,236	16,151
Anta	39,800	34,579
Paruro	24,858	20,459
Quispicanchis	47,581	45,977
Dpto. Huancavelica		
Angaraes	27,415	27,202
Castrovirreyña	46,724	44,143
Dpto. Huánuco		
Ambo	30,963	30,465
Dpto. Ica		
Ica	43,174	36,800
Chincha	42,805	37,907
Nazca	10,901	8,702
Palpa <sup>b</sup>	4,912	4,735
Pisco	16,549	13,819
Dpto. Junín		
Huancayo	96,065	82,932
Junín	13,009	12,113
Yauli	15,934	9,252
Dpto. La Libertad		
Trujillo	75,794	50,344
Otuzco	79,434	79,027
Pacasmayo	25,618	20,087
Pataz	48,032	43,760
Stgo. de Chuco	48,766	45,988
Dpto. Lambayeque		
Chiclayo	50,662	39,373
Dpto. Lima		
Lima	53,641	39,819
Cajatambo	17,871	13,162
Canta	20,669	11,141
Chancay	90,987	86,864

Huarocharí	33,100	22,100
Yauyos	20,591	15,086
Dpto. Loreto		
Requena	26,175	23,792
Dpto. Madre de Dios		
Manú	1,488	982
Tahuamanú	4,234	2,650
Dpto. Moquegua		
Mariscal Nieto	11,484	7,896
Sánchez Cerro	15,001	13,792
Dpto. Pasco		
Pasco <sup>C</sup>	50,961	26,646
Daniel Carrión	19,147	14,791
Dpto. Piura		
Paita	19,087	5,963
Dpto. Puno		
Carabaya	21,727	21,357
Huancané	98,561	97,011
Lampa	27,690	27,444
Melgar	33,726	33,116
Dpto. San Martín		
Ninguna		
Dpto. Tacna		
Tacna	13,214	12,184
Tarata	6,830	5,902
Dpto. Tumbes		
Tumbes	14,291	14,150

- Incluida en 1961 en la provincia de Huari (distritos de Llamellín —hoy también provincia del mismo nombre—, Chingas y Aczo).
- Incluida en 1961 en la provincia de Ica (distritos de Palpa, Llipata, Río Grande, Santa Cruz y Tibillo).
- La disminución aparece exagerada porque varios campamentos mineros fueron considerados rurales en 1961 y urbanos en 1972. En algunos casos ello se justifica por haber adquirido características urbanas estables.

FUENTE: Censos de Población de 1961 y 1972.

## LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO AGROPECUARIO

Los censos, nuestra fuente casi exclusiva de datos para estudiar el empleo agropecuario, dan una información sin duda insuficiente. Las personas son clasificadas como ocupadas en la agricultura si en la semana precedente al día censal se encontraban realizando alguna tarea en el sector agropecuario como actividad principal, y como desocupados de la agricultura si se encontraban buscando trabajo y su última ocupación había sido agrícola. Estas definiciones son bastante insatisfactorias. No contemplan la realidad de la ocupación múltiple simultánea, es decir, el hecho de que la misma persona es un poco agricultor, un poco asalariado, un poco comerciante, todo al mismo tiempo. Sólo se registra la ocupación "principal", calificación que no deja de ser en alguna medida subjetiva (del sujeto o del censista). Tampoco se toman en cuenta las variaciones estacionales en la situación de empleo, propias de la agricultura que depende de las variaciones climáticas: la misma persona que hoy encontramos en la agricultura podría estar mañana (o ayer) trabajando en otros sectores, o podría no estar trabajando; la misma persona que hoy encontramos como comerciante o como albañil podría mañana estar cultivando la tierra cuando llegué el tiempo de la cosecha. En estos cambios estacionales varía la condición de activo o inactivo, el sector o rama de actividad, y también la categoría ocupacional (independiente, asalariado, trabajador familiar).

En el caso peruano, una buena parte de los pequeños agricultores andinos tienen empleos temporales o secundarios que son una parte constitutiva de su existencia, y parte esencial de la reproducción de su fuerza de trabajo, y esto no es adecuadamente registrado en los censos. Para estimar este aspecto hay que recurrir complementariamente a otras fuentes.

La imagen que presentan los censos de población en cuanto a la categoría ocupacional del empleo agrícola entre 1961 y 1972 indica una fuerte disminución de los asalariados y un aumento de los independientes (cuadro No. 6).

CUADRO No. 6

CATEGORIA OCUPACIONAL DE LA PEA AGROPECUARIA

Categoría	1961 <sup>a/</sup>	1972 <sup>b/</sup>
Patrono	34859	12651
Independiente	774362	990900
Obrero	466605	311439
Empleado	16431	21939
Trabajador familiar	262653	205148
No especificado	650	6330
<b>TOTAL</b>	<b>1555560</b>	<b>1548407</b>

a/ Incluye 20949 personas en la pesca.

b/ En la categoría "trabajador familiar" se han incluido 45926 personas de 6 a 14 años cuya categoría no se especifica.

El aumento en el número de independientes es una de las características más saltantes de esta evolución. En 1961 eran un 49.7%, y en 1972 alcanzan el 64% del total, con casi un millón de trabajadores. Este grupo corresponde específicamente a la categoría de "campesino" en su acepción estricta de pequeño productor agrícola independiente. Este incremento es un fenómeno habitual cuando una estructura agraria latifundista entra en crisis, pues entonces se produce de un lado una autonomización de antiguos miembros del personal de las haciendas, los que se constituyen como agricultores independientes, y por otro lado (fenómeno importante en la década del sesenta) se expande la frontera agrícola en zonas de colonización, como es el caso de la Ceja de Selva que en esta misma época aumenta en casi trescientas mil hectáreas de tierra cultivada, es decir en alrededor de un 100% de su extensión inicial. Al propio tiempo, la proliferación de independientes se acompaña con una disminución del tamaño de sus predios, por obra de la repartición hereditaria, la parcelación, etc. En efecto, los censos agropecuarios de 1961 y 1972 muestran que los minifundios de hasta cinco hectáreas (que incluyen a la inmensa mayoría de estos agricul-

tores independientes) pasaron de 1.48 a 1.47 hectáreas cada una, y que el número de parcelas en que estaban divididos pasó de 3.5 a 4.37 por unidad productiva.

Al mismo tiempo se produce una disminución en el número de asalariados de la agricultura, y más particularmente en el número de obreros (el número de empleados aumenta un poco, y no es muy significativo). La disminución obedece, al parecer, a dos procesos simultáneos aunque relativamente independientes: en la sierra, continúa acentuándose la disminución del personal de las haciendas, cuya condición de peones formalmente asalariados encubría muchas veces una relación servil; tomando el conjunto de los departamentos más típicamente serranos, se observa que en ellos se concentra la mayor parte de la disminución (alrededor de cien mil); el resto corresponde a las provincias costeñas donde el descenso (en este caso mucho menor) corresponde principalmente a los avances de mecanización. En el caso de la sierra, la reducción del número de obreros corre pareja con el aumento de los independientes en la misma región o en zonas vecinas; en la costa, en cambio, el menor número de obreros no se compensa con la posibilidad de colonizar nuevas tierras de modo que el empleo agrícola total en esa región —como ya hemos visto— tiende a decaer. En las únicas zonas en que los asalariados agrícolas aumentan es en la selva y en la montaña, a través de la expansión de cultivos comerciales como el café, la coca o el arroz en que se observa un nutrido trabajo asalariado temporal, que por la época del censo fueron captados al menos en parte.

Por su parte, la reducción en el número de patrones corresponde a la crisis del sistema de haciendas, que junto con la Reforma Agraria desplazó a los grandes empleadores e incluso a muchos de los medianos.

En este orden de cosas, es de destacar que el número de asalariados que registran los censos corresponde sobre todo a los asalariados *permanentes*, junto con *algunos* de los asalariados eventuales que casualmente estuviesen en esa condición en la semana precedente al censo. Otras fuentes indican que entre los independientes y los colaboradores familiares, así como entre la población no activa, se reclutan trabajadores agrícolas temporales en número mucho mayor. Quien esto escribe ha calculado que en 1972 alrededor de 900,000 personas vendieron fuerza de trabajo en las zonas rurales (la mayor parte, en la agricultura), de modo que la cifra censal subestima fuertemente el empleo asalariado en la agricultura (véase nuestro trabajo "Perú ¿país campesino?" en *Análisis* No. 6, 1978).

La tendencia futura de la estructura ocupacional por categorías es difícil de aventurar. En vista de lo ocurrido en otros países podría predecirse lo siguiente: por lo general la fuerza de trabajo *permanente* en la agricultura tiende a estancarse o reducirse en su volumen global, y dentro de ella el número de asalariados *permanentes* tiende a bajar drásticamente (el Perú tiene porcentajes más altos que casi todos los países desarrollados como Estados Unidos, Japón, Francia, Gran Bretaña, Alemania Federal, Bélgica, Holanda, etc., y más bajos que Nicaragua, Chile, España, por ejemplo). En cambio, el número de asalariados *temporales* tiende a aumentar, sobre todo en los cultivos cuya mecanización es más difícil. Estos asalariados temporales pueden ser miembros de familias campesinas con tierra insuficiente, o pueden ser puramente asalariados que fluctúan entre empleos agrícolas y en otros sectores. En la actualidad, al parecer, los eventuales con tierra predominan en la sierra y la selva; en la costa, en cambio, ha surgido un importante sector de eventuales sin tierra, que no emigran pendularmente desde la sierra sino que van rotando entre empleos sucesivos en la propia costa, con frecuentes períodos de desocupación estacional.

En definitiva, el empleo agropecuario en el Perú está dominado por el pequeño productor independiente y sus colaboradores familiares. Los asalariados permanentes no pasan de una quinta parte del total, situados predominantemente en los departamentos de la costa (60% del total). En la época de las reformas agrarias y la colonización de la montaña se produjo un aumento en el número de independientes, aunque difícilmente esa tendencia se pueda mantener en el futuro por la escasez de tierras existente, salvo cambios mayúsculos en el sistema de tenencia. Entretanto, buena parte de los "independientes" tienen extensiones de tierra insuficientes, muy por debajo de lo necesario para su subsistencia, de modo que se ven obligados a vender su fuerza de trabajo en distintos mercados accesibles, ya sea en su propia zona o mediante migraciones estacionales.

## **EL BALANCE ENTRE OFERTA Y DEMANDA DE FUERZA DE TRABAJO**

Una creencia muy generalizada indica la existencia de un gran excedente de mano de obra en el agro peruano, especialmente en la sierra. A ello ha contribuido la difusión de aquellas teorías del desarrollo que incluyen el concepto de "excedente de mano de obra" (labor surplus) y la exis-

tencia de estadísticas estimativas oficiales que cuantifican este excedente en un elevado porcentaje de la PEA agropecuaria o rural.

Sin embargo, es bastante claro a estas alturas que ese excedente no existe o es de magnitud no significativa: cada año, las migraciones se llevan al pequeño porcentaje sobrante que es creado por el crecimiento vegetativo, con lo cual queda en el agro la fuerza de trabajo requerida —de acuerdo a las tierras existentes y a los recursos y tecnología disponibles.

Sobre este punto hemos publicado ya otros trabajos, lo mismo que otros autores.<sup>1</sup> Allí queda en evidencia que, por un lado, los cálculos pre-existentes se habían basado en proyecciones exageradas de la PEA agropecuaria censal, y por otro lado, que se habían subestimado los requerimientos de trabajo en el medio rural. Nosotros hemos realizado recientemente un estudio de los requerimientos de trabajo para tareas agrícolas y pecuarias por provincias, para el año 1972, en base a coeficientes técnicos de mano de obra por hectárea y por cabeza de ganado, y la conclusión que se puede obtener no sólo para todo el país sino también a nivel departamental y provincial es que, dentro del carácter aproximativo de este tipo de estudios, hay un alto grado de concordancia entre la cantidad de trabajo técnicamente requerido y la cantidad de personas censadas como ocupadas en la agricultura, si se toman los requerimientos en la época censal (junio). A nivel nacional, en junio de 1972 las tareas agrícolas habrían requerido 36'743,515 jornadas de trabajo que con 24 días útiles en el mes representan 1'530,980 meses-hombre que concuerdan casi exactamente con la cantidad de personas ocupadas en la agricultura (y en tareas específicamente agrícolas, sin contar empleados o directivos) en el momento del censo, y que ascendieron a 1'511,270 personas. Esta concordancia —con márgenes tolerables de error— se reproduce en los distintos departamentos y provincias, donde las discrepancias son explicables por inexactitudes en los requerimientos, por diferente número de días útiles, o por efecto de los distintos

1. Véase el trabajo del Convenio para Estudios Económicos Básicos (CEEB); "Primera estimación del subempleo de la PEA agrícola en áreas rurales, por meses, provincias y regiones en el año 1967", Lima, 1970; de Adolfo Figueroa, "La economía rural de la sierra peruana", *Economía* (U. Católica, Diciembre 1977); H. Maletta, "El subempleo en el Perú: una visión crítica" *Apuntes* N<sup>o</sup>. 8, 1978, y "La absorción de mano de obra en el sector agropecuario" (publicado en AMIDEP, Seminario sobre población y empleo, Lima 1978).

períodos de referencia: una semana para la PEA, un mes para los requerimientos, pese a lo cual hay un grado impresionante de correlación. El cuadro No. 7 muestra el número de jornadas requeridas por la agricultura en el mes de junio, por departamentos.

En el orden nacional, en todo el año 1972 se requerían 362.96 millones de jornadas de trabajo; considerando en forma constante veinticuatro días útiles en cada mes, esto equivale a 1'260,000 años-hombres; en realidad, el número de días útiles varía y es de 272 en el total del año como promedio (CEEB, op.cit.) de modo que el requerimiento aludido equivaldría a 1'334,400 años-hombres; con cualquiera de ambas cifras, el hecho es que las tareas agrícolas no absorberían durante todo el año al conjunto de personas que se requieren en el mes de junio (que resulta ser el mes con el mayor requerimiento de jornadas a nivel nacional), de modo que una parte de la gente ocupada en tareas agrícolas en junio debe dedicarse a otras actividades en algunos meses del año. Esas actividades pueden ser también actividades de la propia familia campesina (reparación de cercas y acequias o de instrumentos de labranza; artesanía caseras; venta de los propios productos, etc.) o bien pueden ser actividades en los mercados de trabajo (minas, construcción, comercio, etc.). En alguna medida, esa población puede también quedar temporalmente desocupada, pero no hay pruebas de un porcentaje apreciable en tal situación; de hecho, hay muchas otras actividades que los absorben. En el momento del censo de 1972, un 2.1% de la población rural estaba desocupada; un 4.6% declaró una antigüedad menor de cinco meses en su ocupación actual, lo que implicaría al menos un cierto desempleo friccional por movilidad ocupacional de corto plazo. La diferencia entre los años-hombre requeridos y la ocupación agropecuaria máxima (junio) representa un 13%, pero como ya dijimos sólo una parte podría equivaler a desempleo temporal abierto o disimulado. Probablemente, no más del 5-6% podría ser retirado del sector agropecuario sin afectar la producción, y una buena parte de ese porcentaje es efectivamente retirado por el proceso migratorio; en efecto, las migraciones se llevan casi la misma cantidad añadida anualmente por el crecimiento vegetativo rural (alrededor del 3%), por lo cual como hemos visto la población y el empleo rurales permanecen casi invariables o con un crecimiento muy lento.

### CUADRO No. 7

#### REQUERIMIENTOS DE TRABAJO EN LA AGRICULTURA PERUANA POR DEPARTAMENTOS, EN EL MES DE JUNIO DE 1972 (en miles de jornadas)

Departamento	Requerimiento
Amazonas	847.7
Ancash	1'956.3
Apurímac	1'614.1
Arequipa	980.6
Ayacucho	2'774.5
Cajamarca	3'626.5
Cuzco	3'179.0
Huancavelica	1'560.2
Huánuco	1'625.2
Ica	500.1
Junín	2'181.1
La Libertad	2'060.7
Lambayeque	1'153.9
Lima - Callao	1'816.3
Loreto	1'143.4
Madre de Dios	80.8
Moquegua	214.1
Pasco	495.5
Piura	2'743.8
Puno	4'802.5
San Martín	891.4
Tacna	326.4
Tumbes	168.9
<b>TOTAL</b>	<b>36'743.5</b>

FUENTE: H. Maletta, *Requerimientos de mano de obra en la agricultura Peruana, 1929 - 1976*, obra aún no publicada.

Las estimaciones que se han usado frecuentemente de un gigantesco "subempleo" incluyen dos grandes categorías en el caso de la agricultura: personas que se incluyen en el "sobrante de mano de obra" (exceso de la PEA sobre los requerimientos) y personas que aun cuando son necesarias para la producción obtienen ingresos demasiado bajos. Las estimaciones oficiales (elaboradas para 1970 por un equipo de la OIT) arrojaban un sobrante de mano de obra del orden del 30%; dado que el "subempleo agropecuario" es situado en estas estadísticas oficiales en torno al 66% de la PEA de ese sector, se desprendería que un 36% adicional está incluido en el grupo de subempleados solamente por sus bajos ingresos (que suelen identificarse con baja productividad), independientemente del sobrante de mano de obra que también —se supone— tiene bajos ingresos.

Al respecto queremos hacer dos observaciones, una conceptual y otra empírica.

a) Es incorrecto identificar bajos ingresos con subempleo. Los bajos ingresos pueden acompañar a un pleno empleo de fuerza de trabajo. Para que ello ocurra basta con que exista algún tipo de mecanismo de explotación, ya sea la simple extracción de plusvalía de tipo capitalista, o la explotación del pequeño productor a través del mercado (precios bajos para sus productos, precios altos para lo que debe comprar). El problema de los bajos ingresos es un problema muy grave y muy serio, pero no implica que la fuerza de trabajo esté insuficientemente utilizada. Por supuesto, puede estar indicando subutilización de fuerza laboral, pero también puede estar indicando muchas otras cosas. Los supuestos necesarios para que ambos conceptos pudieran identificarse son tan exigentes que no parece realista sostenerlo.

b) La medición de los ingresos rurales es bastante dificultosa, y en general se tiende a subestimarlos debido a la incidencia del autoconsumo en su conformación, y a diversas características económicas y culturales que obstaculizan su estudio. Al parecer, los estimados de un 66.6% de subempleo que sirven de punto de partida a las series publicadas por el Ministerio de Trabajo desde 1969 se basan en el conocido estudio del CIDA sobre tenencia de la tierra (Washington, 1967), donde se estimaba que un 66% de las familias dedicadas a la agricultura estaban por debajo de lo que se consideraba un promedio "familiar", es decir, una tierra que rindiera al menos un salario mínimo a cada miembro de la fuerza laboral de la familia (incluyendo la esposa). Esta definición es demasiado estricta, por dos

conceptos: primero, porque supone una fuerza laboral demasiado grande (2.2 personas por familia) cuando el empleo efectivo es de alrededor de 1.5 personas por familia debido a la incidencia de la asistencia escolar y de las tareas domésticas del ama de casa; segundo, porque no toma en cuenta otras fuentes de ingreso de la familia rural (artesanía, comercio, minería, etc.) que contribuyen a su presupuesto. Por otro lado, hay actualmente mediciones mucho más cuidadosas del ingreso rural (aunque todavía perfectibles) como las provenientes de la Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos (ENCA, 1971-72).

El concepto implícito en una definición del subempleo basada en los bajos ingresos es un concepto normativo y político: se trata de situar un umbral de ingresos *aceptables* a fin de delimitar los contingentes de población que no llegan a ese mínimo y poder atenderlos mejor. Pero esto no implica que tales personas estén desempleadas o subempleadas, aunque sí puede significar que —de acuerdo con las normas *deseables* oficialmente adoptadas— estas personas tienen empleos “inadecuados”. Por supuesto, un cambio *en la norma* significaría cambios en la situación de las personas lo cual nos habla de las limitaciones de este tipo de conceptos. Por ejemplo, un cambio en el nivel del salario mínimo real podría significar que algunos pasan desde debajo del umbral hasta más arriba del mismo, o viceversa, según cómo haya variado el salario que se toma como base.

En otros términos, consideramos que el problema de la pobreza y los bajos ingresos, que es un aspecto crucial en la existencia de la población rural, no debe confundirse con el problema de la falta de empleos. Al parecer, la cantidad de fuerza laboral existente en la agricultura corresponde a la cantidad de trabajo que la agricultura requiere (dadas las técnicas y recursos disponibles), y no hay muchas posibilidades de aumentar drásticamente la productividad sin sustanciales incrementos en los medios de producción o en la cantidad y calidad de las tierras. No hay una sustancial capacidad ociosa en la agricultura peruana.

Estas observaciones, naturalmente, implican la necesidad de revisar las cifras que usualmente se manejan sobre los niveles nacionales de desempleo y subempleo, que oscilan en 2.5 millones de personas o sea alrededor del 50% de la fuerza de trabajo. Estos volúmenes de desempleo son simplemente el fruto de cifras erróneas y de conceptos mal definidos, donde se confunde la desocupación con los bajos ingresos. Una parte sustancial de esa cifra corresponde a la agricultura, donde se supone que dos ter-

cios están "subempleados". El resto corresponde a las zonas urbanas, incluyendo desempleo abierto, personas con empleos de medio tiempo que desean trabajar más, y personas (nuevamente) con bajos ingresos. No queremos entrar aquí en el análisis de las áreas urbanas sino exclusivamente en el de la agricultura.

Al respecto, nuestra conclusión es que en la agricultura peruana hay un volumen de fuerza laboral que corresponde a los requerimientos de trabajo necesario para la explotación de los recursos existentes con las tecnologías disponibles. No se puede retirar una porción significativa de mano de obra para darle otros empleos, sin hacer disminuir la producción agropecuaria. No se puede conseguir indefinidamente mano de obra a los niveles corrientes de salario; el costo de oportunidad de la mano de obra agrícola no es caro, aunque ciertamente los salarios agrícolas (como ocurre en prácticamente todos los países) son inferiores a los salarios industriales, por diversas razones: menor organización sindical, menor calificación necesaria en la fuerza de trabajo, defectuosa valuación de los pagos en especie, entre otros factores.

## INGRESOS Y SALARIOS

En 1971-72, los datos de la ENCA (según la elaboración publicada por Amat y León, "Estructura y niveles de ingreso familiar en el Perú", Univ. del Pacífico 1979) indican que aproximadamente la mitad de las familias rurales (575,000) recibían ingresos salariales, correspondientes —como ya dijimos— a alrededor de 900,000 trabajadores. Esto incluye también tareas no agrícolas rurales, pero excluye los empleos agrícolas de la población urbana que compensan ese aspecto. Fuera de estos ingresos, la principal fuente de ingresos rurales era el trabajo independiente, ya sea para la venta de los productos como para el autoconsumo.

En líneas generales, los ingresos y salarios por hombre en la agricultura son inferiores a los del resto de la economía en términos nominales. Esto está compensado, en parte, por dos circunstancias: primero, que en las áreas rurales hay ciertos gastos que simplemente no se efectúan, sin que por ello disminuya el bienestar (por ejemplo, no se gasta en transporte de corta distancia para llegar al lugar de trabajo ni se pagan cuentas mensuales de consumo de agua); segundo, los precios de los bienes de subsistencia suelen ser más baratos en las áreas rurales, por diversas razones incluyendo el menor costo por concepto de transporte y comercialización, el no pago

de impuestos indirectos, la venta "al costo" típica del productor campesino no capitalista que no carga una ganancia en el precio por encima de lo necesario para la reproducción de su fuerza laboral, etc.

El primero de ambos factores es de difícil estimación, como todo cálculo que implique comparar niveles de bienestar real. Con respecto al segundo aspecto, el cuadro No. 8 incluye algunos datos ilustrativos. Se presentan los niveles promedio de gasto familiar registrados en la ENCA (mucho más confiables que el nivel de ingreso declarado, por su mayor precisión metodológica), y los niveles de salario mínimo vigentes en la misma época en cada zona; también aparecen esos mismos conceptos en valores estandarizados según el costo de los alimentos (utilizando al efecto el costo monetario local por caloría), lo cual ilumina mejor las diferencias de ingreso.

El promedio de gasto por familia, entonces, si bien en términos nominales en la sierra sur es cuatro veces más pequeño que en Lima Metropolitana, una vez ajustada la diferencia de precios (reflejada sobre todo en los alimentos) resulta estar mucho más cerca de Lima que lo que pudiera pensarse. Un salario mínimo en áreas rurales, aunque es menor que en Lima, tiene un mayor poder de compra que en la capital de la República (excepto en la región sur, donde está levemente por debajo). El índice que utilizamos (precio por caloría) no es indudablemente el mejor, pero es el único que se dispone para todas las zonas, y es por lo menos indicativo de la tendencia general, hasta tanto contemos con estudios más detallados de los niveles de ingreso *real* en las distintas regiones del Perú.

Las diferencias en los precios tienden a atenuarse a medida que se va deteriorando la antigua economía de subsistencia de la población campesina y ésta va ingresando al mercado de trabajo y de bienes; al comprar bienes de origen urbano en proporción creciente, la población rural tiende a igualar sus costos de vida con los de las zonas urbanas. Al mismo tiempo, la generalización de las migraciones estacionales y la paulatina desaparición de las relaciones de dependencia personal o servidumbre van estableciendo también niveles más parejos entre los salarios de las diferentes zonas. Ya en la actualidad la agricultura comercial paga jornales bastante similares a los de la industria, especialmente en tiempos de cosecha en que se evidencia frecuentemente una escasez local de mano de obra; al mismo tiempo, la parte más deprimida del mercado rural de trabajo (por ejemplo, los jornales pagados por comuneros "ricos") permanece en niveles bastante bajos.

CUADRO No. 8

GASTO FAMILIAR, SALARIO MINIMO Y DIFERENCIAS DE  
PRECIOS: PERU, 1971 - 1972 (soles por mes)

Area considerada	A precios locales		A precios de Lima <sup>a/</sup>	
	Gasto	Sal. min.	Gasto	Sal. min.
Lima Metropolitana	7640	1980	7640	1980
Areas rurales:				
COSTA: Norte	3131	1300	5596	2323
Centro	3709	1210	6629	2162
Sur	3149	1030	5628	1840
SIERRA: Norte	1972	1140	4141	2394
Centro	2032	1160	4267	2436
Sur	1792	840	3763	1764
SELVA: Alta	3797	1100	7594	2200
Baja	2487	1530	4974	3060

a/ Estandarizado de acuerdo al precio por 1000 calorías contenidas en las dietas promedio de las diferentes zonas.

Las áreas rurales incluyen todos los centros poblados de menos de 2000 habitantes.

El "gasto" se refiere al gasto familiar mensual promedio (incluyendo el autoconsumo y el trueque, valuados a los precios de mercado locales).

FUENTE: Elaboración nuestra en base a Carlos Amat y Héctor León, "Estructura y niveles de ingreso familiar en el Perú" (Univ. del Pacífico, 1979) y Carlos Amat y otros, "Niveles de vida - Análisis de la situación alimentaria del Perú" (Ministerio de Economías y Finanzas, 1977).

La distribución del gasto familiar por niveles indica que un apreciable porcentaje de las familias se encuentran, en las zonas rurales, por debajo del salario mínimo. En general esas familias —hay que reconocerlo— tienen menor número de miembros que las de más alto ingreso (a diferencia de Lima Metropolitana, donde las familias más pobres son las más numerosas), por lo cual sus necesidades son obviamente menores. Pero aun así se comprueba un margen importante de pobreza absoluta.

### CUADRO No. 9

#### NIVELES DE GASTO FAMILIAS EN LAS FAMILIAS RURALES 1971 - 1972

Gasto familiar (soles por mes)	o/o de familias	o/o de gasto
Menos de 250	2.7	0.2
250 - 500	6.6	1.1
500 - 1000	19.4	6.5
1000 - 1500	18.7	10.2
1500 - 2000	13.9	10.6
2000 - 2500	9.5	9.3
2500 - 3000	7.5	9.0
3000 - 3500	5.6	8.1
3500 - 4000	3.4	5.6
4000 - 4500	2.7	5.1
4500 - 5000	2.2	4.5
5000 - 6000	2.5	5.9
6000 - 7000	1.6	4.6
7000 - 10000	2.2	8.4
10000 - 20000	1.1	6.4
20000 y más	0.2	4.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: C. Amat - H. León, *Estructura y niveles de ingreso familiar en el Perú*.  
Lima, U. del Pacífico 1979, pág. 146.

Del cuadro No. 9 se desprende la existencia de un 28.7% de las familias rurales que en 1971-1972 tenían gastos familiares por mes inferiores a 1,000 soles, cuando los salarios mínimos de las zonas más pobladas (sierra, y especialmente sierra sur) se situaban en torno a esa suma (1,140 en la sierra norte, 840 en la sierra sur, 1,160 en la sierra central; el promedio da aproximadamente 1,000 soles o un poco menos, ya que la parte sur es la más densamente poblada). Ese 28.7% de las familias rurales con ingresos bajos, según se sabe por otras fuentes (véase Marco Ferroni, "The urban bias of Peruvian food policy"; Cornell University, tesis PhD, 1980), son las familias con menores posibilidades de autoconsumo, es decir, familias sin tierra o con poca tierra que viven fundamentalmente del salario, y que deben comprar sus alimentos en el mercado. Para estas familias, los precios relevantes son los precios de los alimentos comerciales, fijados en Lima y más o menos uniformes en todo el país, ya que los excedentes vendibles de la producción campesina son bastante pequeños: ésta es la población serrana que consume fideos y arroz de origen urbano, así como otros productos análogos, en lugar de trigo, cebada o papa que en su dieta ocupan una posición inferior a la que ocupan en la alimentación de los campesinos con tierra.

El porcentaje situado por debajo de su respectivo salario mínimo es en realidad un poco menor que el 28.7%, ya que gran parte de esos casos corresponden a familias que habitan en la sierra sur, donde el salario mínimo era de 840 soles; mediante una interpolación lineal en el grupo de 500 a 1,000 soles se puede estimar que un 22.5% de las familias (la mayor parte en la sierra sur) tienen niveles de gasto inferiores a 840 soles en 1971-72; ciertas zonas de la sierra sur rural tenían salarios mínimos de 790 soles, con lo cual el porcentaje se reduciría a 20.55%. El nivel del salario mínimo refleja, como hemos visto, las variaciones regionales del costo de vida, al menos de modo aproximado.

En definitiva, las familias con ingresos (o gastos, usados aquí como indicador del ingreso) inferiores a un salario mínimo rural de su propia zona parecen estar entre un cuarto y un quinto del total de familias rurales en 1971-72, afectando sobre todo a la porción proletarizada (o semiproletarizada) antes que a la porción que vive de su propia chacra principalmente. El estudio citado de Marco Ferroni señala que esas familias son las que exhiben también problemas de malnutrición, un indicador clave de las deficiencias de ingreso dada la prioridad del gasto alimentario sobre los demás rubros de gasto.

El porcentaje que señalamos, aun cuando es menor a los que a veces se han imaginado, es sin embargo bastante significativo. No debe ser confundido con un problema de falta de empleo, pues lo que indica es la existencia de empleos mal remunerados pero no una subutilización de la fuerza de trabajo disponible: la gente del campo trabaja constantemente y en condiciones muy duras, aunque obtiene pocos frutos de su esfuerzo. Si bien la promoción del empleo es un objetivo válido, más importante (o tan importante, por lo menos) resulta la promoción de mejores ingresos para la población rural, tanto para los independientes como para los asalariados.

## CUESTIONES DE POLITICA

El objetivo de este trabajo no es el desarrollo de una política de empleo sino el diagnóstico de una situación, en los términos más realistas posibles. Sin embargo, queremos señalar algunos aspectos prácticos que pueden orientar la elaboración de una política apropiada.

Comenzaremos señalando algo que quizá sea discutible pero que es necesario destacar. No es necesariamente negativo el hecho de que el empleo agropecuario no aumente, o incluso que disminuya. Al contrario, esto es un requisito indispensable en todo esquema de desarrollo. El desarrollo de las fuerzas productivas implica, de una parte, aumentos, en la productividad agropecuaria, es decir más producto con menos trabajo; de otra parte, implica demanda de trabajo para actividades no agrícolas que anteriormente se realizaban en forma indiferenciada en el seno del hogar rural, o que simplemente no existían: actividades industriales, mineras, pesqueras, comerciales, financieras, de transporte, y el desarrollo mismo de un aparato estatal moderno y complejo. Esto implica, pues, la paulatina migración de una parte de la población rural hacia las zonas urbanas, necesidad agravada por el hecho de que la población urbana tiene un menor nivel de natalidad que la población rural, y por lo tanto tiende a crecer más lentamente desde el punto de vista vegetativo. Esta migración significa, en primera instancia, que la población urbana crezca más rápido que la población rural, revirtiendo las diferencias de crecimiento vegetativo que más bien son a la inversa; una vez que este proceso ha avanzado suficientemente, y que incluso empieza ya a mecanizarse el agro, y a disminuir la propia tasa de crecimiento demográfico rural, es posible que la población rural ya no sólo crezca más lentamente sino que incluso comience a disminuir. Todo esto

no es un fenómeno de por sí lamentable, sino una parte componente del proceso de desarrollo.

El problema surge cuando una parte de la población emigrante, es decir de la población rural despojada de sus antiguos medios de producción, no es absorbida en empleos estables en la ciudad, creando en las zonas urbanas un estrato de desempleo crónico o de autoempleos precarios y con muy bajos e inestables ingresos. Esta evolución, obviamente, es inevitable si se trata de un proceso de desarrollo liderado por la acumulación de capital, es decir por una economía de mercado en su más alta expresión, el régimen capitalista de producción; la propia lógica del desarrollo capitalista tiende a crear permanentemente una oferta de mano de obra superior a la demanda, un problema que lograron superar los países centrales sólo a condición de volverse imperialistas (es decir, abaratando sus materias primas y su mano de obra mediante la importación, absorber y financiar el desempleo interno), pero que no podrán superar fácilmente los países periféricos que se enfrentan a capitales internacionales plenamente asentados y que no les permiten invadir impunemente sus dominios.

En tales condiciones, el propio equilibrio interno (social y político antes que económico) de las sociedades capitalistas periféricas exige frenar la emigración rural y reducir así la creación de desempleo urbano. La medida más lógica en este contexto sería el fortalecimiento del campesinado, a fin de disminuir el ritmo de su proletarianización y ampliar al mismo tiempo el mercado para los productos de origen urbano no alimentarios. Así lo ha comprendido el propio capital transnacional y sus agencias políticas más sobresalientes, como el Banco Mundial, que han orientado fuertemente su política hacia el apoyo de la pequeña producción, la asistencia a la pobreza rural y la creación de empleo en el medio rural.

Sin embargo, esta política —por sus propios orígenes capitalistas— tiende a lograr efectos opuestos a los buscados. Los más pobres no son casi nunca beneficiados, sino más bien los campesinos o agricultores más ricos y modernos; las distintas "Revoluciones Verdes" emprendidas en Asia o en América, lo mismo que diversos esquemas análogos en el África, han acentuado las diferencias de ingreso y han creado sólo unos pocos puestos de trabajo en término netos (en no pocos casos, el empleo neto ha caído como consecuencia de estos planes). Esto es así porque muchas de estas políticas implican para el campesinado un mayor nivel de contacto con el mercado capitalista, y esto los expone aún más a la amenaza de la compe-

tencia desigual con los grandes capitales, a su dominación por la agroindustria o por los intermediarios, a su ahogo financiero, a ser víctimas de las fluctuaciones de la política económica, etc. Estas políticas sólo podrían tener éxito en un contexto de economía planificada, y con un poder político que controle efectivamente al gran capital; fracasarán inevitablemente en un contexto de mercado capitalista y con un poder político que se apoya precisamente en el gran capital.

Por ende pensamos que la solución del problema del empleo rural, la creación o mantenimiento de los puestos de trabajo en la agricultura, y la atenuación del éxodo rural, no pueden tener éxito sin un reordenamiento general de la economía en el sentido antes indicado. Las medidas parciales dictadas por las necesidades globales del propio capital local o mundial sólo pueden ser paliativos de corto alcance y a veces también pueden ser tiros que salgan por la culata.

## POLITICAS QUE INCIDEN EN EL EMPLEO RURAL

La dinámica de la ocupación de fuerza de trabajo en la agricultura no es influida solamente por lo que se haga en materia de creación de empleo en el medio rural. Esos programas gubernamentales de creación de empleo suelen ser de alcance limitado y generalmente no logran alterar las tendencias globales. Estas obedecen a políticas más amplias, de las cuales vamos a mencionar sólo algunas.

### a) Cambio tecnológico en la agricultura

El progreso técnico en la producción agropecuaria no siempre significa menos empleo. Por ejemplo, la aplicación de fertilizantes requiere trabajo directo para su aplicación e incrementa también el trabajo necesario por una mayor cosecha disminuyendo ciertamente el trabajo socialmente necesario para producir cada unidad física (cada tonelada de producto) pero aumenta usualmente el trabajo socialmente necesario por *hectárea cultivada*, y permite también muy frecuentemente el incremento en la superficie total bajo cultivo, ambas cosas favorables al aumento del empleo.

De todos los campos de progreso técnico en la agricultura, sólo hay uno (la mecanización) que tiende a reducir el trabajo por hectárea, aunque a veces el tractor también permite poner en cultivo nuevas tierras atenuando el efecto anterior. El resto de los progresos técnicos en la agricultura

tienden a crear empleo por hectárea: irrigaciones, drenaje, fertilizantes, pesticidas y otros insumos sanitarios, etc.

En el caso peruano, la mecanización tiene un alcance limitado debido a los grandes accidentes geográficos del territorio, donde una parte sustancial de los cultivos se desenvuelven en tierras de elevada pendiente, o en parcelas dispersas de difícil acceso que tornan difícil el uso de maquinaria móvil (esto no ocurre con la maquinaria fija, sin embargo). De los tres millones de hectáreas de cultivo existentes (de las que sólo se cultivan 2.5 millones al año), sólo un millón aproximadamente puede considerarse "tractorizable", principalmente en la costa y en algunas áreas especiales de la sierra y selva. Desde la década del cincuenta, la tractorización ha avanzado bastante en el Perú, aun cuando ha chocado con frecuentes dificultades especialmente en los últimos años. Hacia 1972, el parque de tractores nacional implicaba una tractorización aproximada del 52% en términos de HP por hectárea mecanizable (0.41 HP por ha. sobre un nivel óptimo de 0.8). El resto, lo que todavía no está mecanizado, si bien es técnicamente factible no lo es desde el punto de vista económico: se combinan el alto costo de los tractores (fabricados localmente con piezas importadas, desde 1974) más los elevados costos del combustible, junto con los bajos precios relativos de muchos productos agrícolas. Puede decirse quizá que la tierra que es en la actualidad económicamente mecanizable está ya mayormente mecanizada, de modo que si no hay cambios drásticos en los precios relativos del tractor, y de la mano de obra de los productos, difícilmente la mecanización pueda extenderse mucho más (excepto sobre las nuevas tierras que habilitarán las grandes irrigaciones costeñas como Majes, Olmos, etc.).<sup>2</sup>

En las últimas décadas, en cambio, se ha asistido a una lenta pero firme difusión de los fertilizantes, las semillas seleccionadas y otros aspectos del progreso técnico agrícola, y —como acabamos de aludir— se preparan nuevas irrigaciones que pueden incrementar el área agrícola de la costa en una proporción no desdeñable. En este tipo de adelantos, no existen las limitaciones orográficas que obstaculizan la tractorización (aunque también operan las limitantes económicas por el bajo precio de muchos cultivos).

2. Sobre la mecanización, así como sobre la difusión de fertilizantes, véase *Acumulación de capital en la agricultura peruana* de Héctor Maletta y Jesús Foronda (Lima, Universidad del Pacífico, 1980).

Este conjunto de constataciones permitiría concluir que el progreso técnico factible *en las condiciones actuales* en la agricultura peruana no tiene por qué disminuir el empleo total. Ya en la década del sesenta la mecanización de la costa (donde la fertilización no aumentó mucho en ese período) tuvo como efecto la disminución absoluta del empleo agrícola de esa región entre 1961 y 1972, proceso que tal vez haya continuado en la década del setenta aunque en ésta el ritmo de la mecanización disminuyó.

Si se llevara a cabo un cambio importante en los precios relativos de la agricultura, haciendo más rentable la inversión en paquetes tecnológicos modernos, el efecto podría ser al mismo tiempo favorable a la mecanización y favorable a otro tipo de adelantos por lo cual el efecto neto no es fácilmente predecible.

#### b) Precios relativos

La evidencia estadística sobre los precios relativos para la agricultura no es muy clara ni abundante; los precios que se han medido mejor son los precios en la ciudad (al por mayor y al consumidor) pero no los precios al productor, excepto para los últimos años de la serie (1966-76) que no alcanzan a definir una tendencia; en época anterior los precios al productor necesitan diversos ajustes y revisiones. Se han realizado al respecto diversos trabajos (como los de Raúl Hopkins —aún no publicado—, el de Elena Alvarez —Chaclacayo, 1979— y el de Portocarrero —publicado en *Allpanchis* 14, 1979—) que tratan de estimar el precio relativo de los productos agropecuarios. Algunos otros autores han tratado de elucidar las implicancias de política económica de esta cuestión, por ejemplo Adolfo Figueroa ("Política de precios agropecuarios e ingresos rurales en el Perú", CISEPA, Lima, 1979). Es difícil extraer conclusiones de todo ello, dado su carácter preliminar, pero arriesgaremos algunas hipótesis:

1. No está claro si existe alguna tendencia al empeoramiento de los precios relativos de toda la producción agropecuaria *en el largo plazo*; los términos de intercambio entre el agro y la industria parecen tener un comportamiento *cíclico*.

2. El *nivel* de los precios agropecuarios, en torno al cual fluctúan cíclicamente, parece ser un nivel *relativamente bajo*, para el conjunto de la producción agropecuaria. Ese nivel de precios no arroja una rentabilidad elevada a los productores, lo cual impide efectuar inversiones importantes;

suele ser inferior a los precios internacionales, a pesar de que en muchos productos los costos peruanos son superiores al promedio mundial.

3. Al interior de la producción agropecuaria, los precios de los productos de consumo urbano directo y de consumo agroindustrial parecen *mejorar*, respecto a los precios de los productos de origen campesino y destinados a la subsistencia y a los mercados rurales (conclusión de Hopkins en su trabajo sobre precios, aún no publicado).

4. La política estatal de 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 en general, ya que consigue abaratar la alimentación y por ende la mano de obra, y por otro lado consigue que en el magro ingreso popular quede algún margen para consumir productos nacionales no alimentarios elaborados por la industria de sustitución de importaciones. Estos subsidios, por su parte, son parcialmente usufructuados por los estratos de más alto ingreso, y dejan de lado en cambio a los estratos más pobres de las zonas rurales.

5. Un aumento en los precios agrícolas al productor no tendría una repercusión equivalente en el costo de vida urbano. Figueroa ha calculado (con datos de 1969) que un aumento del 10% en los precios al productor agrícola representarían alrededor de un 1.5% de incremento directo en el costo de vida urbano, los efectos indirectos en ambos sentidos darían un balance adicional (se encarecerían los insumos agrícolas o los bienes urbanos consumidos en el campo, atenuando la mejora para el productor, pero también aumentarían adicionalmente, por repercusión indirecta, algunos otros precios urbanos) cuyo efecto neto es incierto (véase Figueroa, op.cit.).

6. Un incremento de los precios relativos para el agro tendría como efecto una disminución de la pobreza de los productores rurales, e induciría mejoramientos técnicos, especialmente los que son creadores de trabajo debido a la escasa aplicabilidad del tractor en las zonas serranas y montañosas. También permitiría pagar mejores salarios agrícolas, frecuentemente ahogados por una baja rentabilidad de la explotación que impide pagar mejor a la fuerza de trabajo; este último efecto tendería a mejorar el mercado de trabajo para los proletarios y semiproletarios rurales, que constituyen la parte más pobre de la población del campo.

7. Un cambio sustancial en los precios relativos afectaría sin duda a la industria sustitutiva, crecida al amparo de una protección muy elevada y ayudada por la importación subsidiada de alimentos. También implicaría

aumentos en los salarios urbanos para compensar el mayor costo de los alimentos nacionales, salvo que los subsidios a la importación se transformen en subsidios al productor agrícola. Estos efectos tenderían a deprimir el empleo industrial, contrapesando el efecto benéfico que tendrían sobre la fuerza laboral agropecuaria; nuestra opinión es que el balance sería positivo, pero el período de ajuste a una nueva estructura de precios relativos puede ser penoso.

8. Una vez iniciada la modernización técnica de un producto, a partir de precios iniciales favorables, es probable que las técnicas más avanzadas permitan una reducción gradual del precio, por obra de la mayor productividad. Esta tendencia puede ser afectada por otra de sentido inverso: la creciente presión demográfica en la demanda puede obligar al cultivo de tierras cada vez menos rentables, lo que elevaría los costos de producción. Sin embargo, no parece que esta última tendencia sea de sustancial importancia; hay buenas tierras todavía sin explotar (aunque no demasiadas) donde la principal limitación es la falta de vías de acceso que rebajen el costo del transporte.

9. Según estima Figueroa, una parte sustancial del gasto urbano en alimentos se destina a costos de transporte y comercialización; si se pudiese racionalizar y economizar en ese aspecto (centralización, eliminación de intermediarios, menores costos de transporte, etc.) sería posible mejorar los precios al productor sin necesidad de aumentar los precios al consumidor. Si los precios al productor aumentasen en un 10%, y al mismo tiempo los costos de distribución se redujesen en un 8%, los precios finales podrían permanecer constantes.

### c) Tenencia de la tierra

El problema de la tierra es uno de los principales factores que afectan el empleo agropecuario, y no ha sido resuelto por la Reforma Agraria en forma definitiva. Los campesinos todavía luchan por la tierra, ocupan tierras, e incluso todavía mueren baleados en su lucha por la tierra. ¿En qué forma el problema de la tierra afecta el problema del empleo?

En la sierra peruana, la Reforma Agraria focalizó su esfuerzo en la *centralización de tierras* antes que en su distribución. Entregó las grandes haciendas extensivas a sus trabajadores permanentes, dando a las comunidades vecinas sólo una participación nominal en la gestión y los beneficios con un carácter desproporcionadamente minoritario. Los campesinos par-

celarios que están agrupados en esas comunidades siguen trabajando en las nuevas "empresas asociativas" en forma análoga a lo que hacían en el viejo régimen, aunque con algunas mejoras en cuanto a educación, salud y aspectos análogos, pero sin un cambio profundo en la forma de explotación de la tierra.

Las tierras bajo dominio campesino, por lo general, son explotadas en forma mucho más intensiva que las tierras de hacienda, especialmente en el caso de los grandes latifundios ganaderos del centro y sur de la sierra peruana. En casi todas las tomas o recuperaciones exitosas, la tierra conquistada ha sido usada en forma más intensiva que bajo el régimen de hacienda o de empresa asociativa. En particular, *algunas* tierras usadas en las empresas como pastos naturales podrían ser utilizadas (al menos rotativamente) como tierras de cultivo; es frecuente que los campesinos cultiven actualmente tierras peores que las que están siendo usadas para pastoreo permanente por las grandes unidades de producción.

Había en 1972 en la sierra peruana 2.28 millones de Has. de cultivo (de las cuales un 38% en barbecho o en descanso) y 14.3 millones de Has. de pastos naturales (de los cuales aproximadamente 4.3 millones eran propiedad de las comunidades campesinas y 10 millones eran de las haciendas). Si solamente el 10% de los pastos naturales de las haciendas pudiera ponerse en cultivo mediante su distribución a los campesinos, aun con un 38% que quedaría en descanso rotativo una vez distribuido, la superficie de la sierra efectivamente cultivada aumentaría en 740,000 hectáreas, es decir en un 52%. Algunos autores ponen en duda esta posibilidad alegando que de hecho ya existe un sobrepastoreo y una sobreexplotación de tierras de cultivo en la sierra; las comunidades están cultivando tierras de muy baja calidad, y usando pastos muy malos para su ganado; sin embargo, creemos que el régimen de tenencia de la tierra, o más exactamente la excesiva concentración, sigue siendo un factor limitante de la superficie bajo cultivo en la sierra. Es cierto que las tierras de pastos son poco cultivables, pero aquí sólo estamos suponiendo que se pueda cultivar un 10%, referido sólo a las tierras de pastos de las haciendas (que son mejores que los pastos comunales por lo general).

Otros aspectos del régimen de tenencia también han incidido sobre el problema del empleo. La expectativa de la adjudicación de tierras puede haber retenido en el campo algunos contingentes de población que de otro modo hubieran emigrado, sobre todo en la década del setenta. Sin embar-

go, sólo un 20% de la población rural ha sido afectada por la Reforma, y sólo una pequeña fracción de ese 20% podría caber en este tipo de efecto de retención. Pensamos que el efecto de la Reforma Agraria en cuanto freno de la emigración por este conducto no ha sido significativo. También puede haber incidido, en ciertas zonas, el mejoramiento efectivo de la situación campesina mediante adjudicaciones de tierras a las comunidades, pero tampoco este factor tiene una amplitud remarcable. Tal vez el principal efecto benéfico de la Reforma Agraria en cuanto al empleo ha sido la eliminación sustancial de la servidumbre y de otros aspectos arcaicos en el trabajo agropecuario, que constituían obstáculos a la movilidad de la mano de obra y que facilitaban la sobreexplotación de los trabajadores; en este aspecto la Reforma implica colateralmente un cambio en la relación de fuerzas en el medio rural que indudablemente beneficia al trabajador, aun cuando la presencia del Estado ha crecido con todas sus secuelas de control, represión, etc.

En la zona de la Ceja de Selva, las posibilidades de colonización se han ido agotando. Los primeros colonos han podido consolidarse como agricultores medianos, pero los que siguen llegando aún hoy se encuentran sólo con la perspectiva de trabajar como jornaleros eventuales en los cafetales o cocales de la región. La erosión de los suelos y su baja productividad que decrece rápidamente después del rozado, impone una agricultura itinerante que exige muchas hectáreas en rotación para cada familia; esto limita la receptividad de esta zona que fue la principal zona de expansión de la frontera agrícola en el período 1950-70: en la actualidad las nuevas hectáreas que se van abriendo por roza y quema son compensadas con las viejas hectáreas que se deben ir abandonando para esperar el cumplimiento de su prolongado descanso hasta una nueva roza y quema muchos años después. Aquí no ha habido cambios por Reforma Agraria de tenencia, salvo muy limitados, pero la inseguridad del régimen de propiedad ha sido también un obstáculo en alguna medida.

En la Selva baja, donde las posibilidades de explotación intensiva son muy pobres, recientemente se ha iniciado una política de concesiones a empresas privadas nacionales y extranjeras para diversos proyectos aceiteros o ganaderos; esta política que puede ser acertada para asegurar el abastecimiento de carnes o de aceites, plantea al mismo tiempo una amenaza para la subsistencia de las comunidades nativas de esas mismas zonas, que entre otras cosas deberán acelerar su ya viejo proceso emigratorio. Este tipo de adjudicaciones, curiosamente, han sido posibilitadas por la Ley de

Comunidades Nativas dictada durante la Segunda Fase del gobierno de la Fuerza Armada, y por eso la consideramos dentro del acápite referido al régimen de la tierra.

#### d) Cambios en los patrones alimentarios

La estrategia elegida, conscientemente o no, por los gobiernos del Perú para solucionar los problemas de abastecimiento alimentario agudizados por la creciente urbanización se ha basado en la difusión de un patrón de consumo que llamaremos "urbano" y cuyos componentes directos o indirectos no provienen de la producción agropecuaria nacional, lo que impone una creciente importación de alimentos o de insumos alimentarios, y desalienta la producción nacional. Hemos aludido ya al franco dumping practicado por el Estado al subsidiar la importación de alimentos en lugar de subsidiar la producción nacional. Esto ha sido acompañado por un proceso de afianzamiento de un patrón de consumo totalmente reñido con las posibilidades productivas del país, lo que fomenta el estancamiento de grandes sectores de la agricultura y sólo desarrolla aquellos productos que participan del patrón urbano de consumo.

Los principales ingredientes de este patrón alimentario son el trigo, el arroz, la leche, los aceites y grasas, la carne de pollo. El Perú así importa el 80% del trigo que consume, frecuentemente debe importar arroz, importa buena parte de la leche, importa gran parte de su consumo de oleaginosas, importa también fuertemente insumos para la industria avícola. Esta última industria ha inducido la difusión del maíz duro en la costa, en reemplazo del algodón cuyos precios estuvieron muy bajos en el mercado mundial durante varios años. En definitiva, este patrón de consumo significó un estancamiento en la producción nacional ante la competencia subsidiada de productos importados, y disminuyó además la capacidad exportadora del agro al reemplazar el algodón con el maíz destinado a la elaboración de alimentos para aves. La importación subsidiada y masiva del trigo, trigo más caro que el nacional pero que se vende más barato, ha dificultado la expansión de la producción triguera nacional o el desarrollo de otro tipo de fuentes de harina (yuca, quinua, etc.).

Sin embargo, los estudios disponibles muestran que la dieta urbana no es intrínsecamente superior a la dieta "andina" (basada en cereales nacionales, tubérculos, etc.). Resulta mucho más cara y suministra cantidades similares de calorías, proteínas y otros nutrientes. Si bien no es fácil

desarrollar la producción de cereales nativos, tubérculos y demás productos locales en la cantidad necesaria para abastecer a toda la población nacional, está comprobado que sería factible una sustancial expansión de esa producción. Trabajos como los de Marco Feroni o los de Carlos Amat (ya citados) o las investigaciones de diversos estudiosos como Eduardo Grillo y otros, dan cuenta de esta posibilidad.

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

En cambio, la política de abastecimiento seguida en los últimos decenios ha promovido solamente el desarrollo de algunas zonas y productos, cuya demanda es básicamente urbana y de la agroindustria, producción suministrada básicamente por empresas asociativas modernas y tecnificadas y por un estrato de pequeños y medianos agricultores comerciales; incluye, buena parte de la costa y algunas zonas específicas de la sierra (cuencas lecheras de Cajamarca y Arequipa, valle del Mantaro, etc.). La producción destinada al autoconsumo y al mercado restringido de las propias zonas rurales cayó de un 50 a un 27% del valor bruto de producción global, entre 1950 y 1976, mientras la producción dirigida al consumo urbano directo y a la agroindustria pasaba del 27 al 65% en ese mismo lapso (véase *Acumulación de capital en la agricultura peruana* de H. Maletta y J. Foronda, ya citado, cuadros 39 y 40).

El aliento a la producción nacional en diferentes rubros en lugar del incentivo a la importación puede tener un rol muy importante en la generación de *empleo agrícola* y en la generación de *ingreso agrícola* para los pequeños productores en todo el país. Tendría además una serie de consecuencias colaterales sobre la balanza de pagos, la distribución del ingreso y otros aspectos cruciales de la economía nacional.

#### e) Creación directa de empleo rural

Esta línea de acción puede operar en diversos frentes. Mencionaremos los principales:

- Apertura de tierras para colonización.
- Industrias pequeñas de derivados agropecuarios (conservas, hilan-

- derías-tejedurías, elaboración de alimentos deshidratados, etc.).
- Industrias productoras de insumos agropecuarios (pequeñas plantas de elaboración de abonos orgánicos y de herramientas agrícolas, por ejemplo).
  - Industrias artesanales (sobre todo de tipo artístico, debido a su rentabilidad por hora-hombre, pero también de tipo utilitario).
  - Obras de infraestructura productiva (canales, acequias, cercas, andenes, etc.).
  - Obras de infraestructura de transporte (carreteras).
  - Construcción de viviendas y otros locales (escuelas, etc.).
  - Industrias ligadas a actividades extractivas (forestación, producción de madera y leña, fabricación de envases de madera y otros productos simples de madera, pequeñas actividades minera y de beneficio de minerales, etc.).

Este tipo de iniciativas tiene indudables efectos benéficos para la población rural. No sólo da empleo, sino que suele atender importantes problemas que afectan a las comunidades rurales, permiten elevar el nivel de producción o el tenor de vida, y dan también la posibilidad de suplantar con producción autónoma los productos que llegan a la ciudad.

Sin embargo, es menester señalar dos aspectos importantes. En primer lugar, estas iniciativas cuestan dinero. No se bastan en la mera movilización de recursos ociosos, sino que requieren una inversión frecuentemente elevada (al menos, fuera de las posibilidades de cada comunidad). No son tan costosas como una planta industrial moderna, pero tampoco son gratuitas.

En segundo lugar, el esfuerzo por "crear empleo" no tiene sentido en sí mismo. No constituye ningún objetivo válido el crear porque sí la necesidad de trabajar más, salvo que hubiese un sustancial excedente de fuerza de trabajo "ociosa", lo cual como hemos visto no es verdad. Si se busca dar empleo es con la finalidad de dar *ingreso*, pues la producción puede ser aumentada a menor costo mediante la importación de productos provenientes de la tecnología moderna. Y ocurre que la tradición de faenas comunales que subsiste en la sierra lleva a que muchos proyectos de "crear empleo" sean en realidad proyectos que se fundan en la hipótesis del trabajo gratuito o casi gratuito de la población rural. *Crear empleo* significa pagar salarios, los cuales —si se desea elevar el nivel promedio de ingresos— deben ser superiores al salario corriente de la zona. De otro modo no se consigui-

rá movilizar más que una fracción muy pequeña de la fuerza de trabajo, ya que la mayor parte del tiempo la gente está trabajando para sobrevivir.

Estas dos observaciones implican que la creación de empleo en el medio rural no puede hacerse sin una inversión de capital. Si no existe la "oferta ilimitada de trabajo" soñada en algunos esquemas de desarrollo, el empleo sólo puede ser aumentado mediante un incremento de su remuneración, excepto el moderado porcentaje de desempleo permanente o transitorio que de todas maneras existe en el medio rural. Si los empleos ofrecidos no gozan de una remuneración apropiada, no habrá una oferta de fuerza de trabajo suficiente para llenarlos. Estas reflexiones mueven a pensar en las implicancias macroeconómicas de un programa de creación masiva de empleos, y en especial sus efectos inflacionarios. Esto tiene particular importancia porque muchas veces se trata de empleos para actividades no productivas (construcción de viviendas, por ejemplo) o para obras productivas cuyo retorno sólo se da en el mediano plazo (irrigaciones, carreteras, etc.) y que por ende necesitan financiación exógena durante un tiempo prolongado.

Para ilustrar este razonamiento tomaremos un ejemplo hipotético. Supongamos que para crear (directa o indirectamente) un empleo de un año de duración con remuneración equivalente a un salario mínimo, haga falta un capital de trabajo de 1,000 dólares/año para el pago de salarios, insumos y gastos generales, y al inicio del proyecto otros 1,000 dólares como inversión fija que se amortiza en el largo plazo (o sea, instalaciones, herramientas, etc., de duración prolongada). Estas cifras son bastante moderadas: los coeficientes inversión/empleo marginal en el Perú se sitúan en un rango netamente superior al indicado; en el Plan de Desarrollo 1971-75 se usan alrededor de 6,500 dólares por cada nuevo puesto en la industria, y unos 4,500 para la agricultura, considerando sólo la inversión fija y no el capital de trabajo. Asumiremos también que el proyecto se plasma en obras cuyo período de maduración medio es de tres años: algunas son obras no productivas (el período de maduración es infinito), otras retornan en un mediano plazo, otras en un plazo breve; un promedio de tres años no parece descabellado. Asumiremos, por último un programa quinquenal para crear medio millón de empleos a razón de cien mil por año (directos e indirectos). Las inversiones necesarias se muestran en el cuadro No. 10.

**CUADRO No. 10**

**INVERSION NECESARIA ( en millones de dólares) PARA CREAR 1000, 000  
PUESTOS POR AÑO EN ACTIVIDADES INTENSIVAS EN MANO DE OBRA  
(costos hipotéticos)**

<b>Año</b>	<b>Capital de Trabajo</b>	<b>Capital Fijo</b>	<b>Capital Total</b>	<b>Inversión Acumulada</b>	<b>Puestos Acumul.</b>
1	100	100	200	200	100,000
2	200	100	300	500	200,000
3	300	100	400	900	300,000
4	300	100	400	1,300	400,000
5	300	100	400	1,700	500,000

Cien mil empleos por año no son tampoco una meta exagerada en las actuales circunstancias. El crecimiento de toda la PEA ronda los 150,000 por año (un tercio de los cuales en las zonas rurales, que inmediatamente emigra a la ciudad); el desempleo abierto urbano se puede estimar alrededor de un 8% para el nivel nacional, alrededor de 300,000 parados; a éstos se debe añadir una cifra similar de empleos equivalentes para el subempleo visible urbano (trabajadores a tiempo parcial que quieren trabajar más horas) y el desempleo oculto (personas que no buscan trabajo porque saben que no encontrarán, pero que eventualmente aceptarían trabajar). El programa a que hacemos referencia, de creación de empleo en las zonas rurales, no puede contentarse con atender a los 5,000 trabajadores que aparecen anualmente en la población rural y que emigran a las ciudades; también debe tratar de absorber el desempleo y subempleo acumulado en las propias zonas rurales y —en lo posible— tratar de atraer hacia el campo una parte del desempleo y subempleo urbano. Tampoco el programa, sin embargo, debe tener como meta la creación de todos los empleos necesarios, pues la economía en su dinamismo normal va creando un cierto volumen de empleo anualmente. La meta de cien mil puestos parece, pues razonable aunque a primera vista resulte relativamente ambiciosa.

La inversión que emerge para este programa quinquenal es evidentemente masiva. No ha de olvidarse que se trata de una inversión *adicional*, pues no pueden suspenderse para llevarla a cabo las otras líneas de inversión pública o privada que están en marcha (programas industriales, inversiones mineras, irrigaciones, etc.). Se requerirían de 200 a 400 millones de dólares anuales, un total de 1,700 millones en un quinquenio.

La movilización de este capital difícilmente pueda provenir de la financiación externa; sólo fuentes como el Banco Mundial o la AIDA podrían concurrir a este efecto y difícilmente se podrían plantear programas de esa envergadura. En el orden interno, un financiamiento genuino debería darse mediante un incremento de la carga tributaria real sobre el sector capitalista y rentista, combinado con incentivos para la creación de puestos de trabajo en la empresa privada; pero la magnitud de las cifras involucradas plantea fuertes dificultades políticas para imponer al sector propietario semejante carga tributaria *adicional*. La tercera alternativa es la emisión monetaria sin respaldo, es decir la opción inflacionaria. En las condiciones políticas que pueden esperarse en el Perú en los próximos años, el aparato de Estado difícilmente quiera enfrentarse masivamente al sector de la em-

presa privada, y por ende es probable que recurra al más fácil de los expedientes, es decir a la emisión sin respaldo. Un programa *masivo* de creación de empleos implicaría, por ende, un peligroso dilema: o se enfrente el gobierno a la clase que goza de riqueza patrimonial mobiliaria e inmobiliaria, para extraer de allí los recursos necesarios para financiar el programa, o bien hace pagar el costo a toda la población (y particularmente a los trabajadores) a través de la inflación, poniendo en juego el futuro de su propio programa pues varios años después la inevitable crisis obligaría a una recesión, es decir al cierre de puestos de trabajo que anularían el esfuerzo realizado.

No queremos con esto desalentar los intentos de montar un programa de este tipo; sólo queremos señalar las opciones políticas implícitas, y los peligros que ellas envuelven.

Al mismo tiempo, volvemos a remarcar que la creación directa de empleos (con sus repercusiones indirectas) es sólo una de las formas de atacar el problema. En buena parte, lo que se suele llamar "desempleo rural" es un problema de bajos ingresos y baja productividad, que depende de los bajos precios relativos y del atraso tecnológico, y que por ende reconoce otro tipo de soluciones a los que ya hemos hecho alusión.