

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Andrés Bianchi

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL 1988

SUMARIO

Una política económica para el desarrollo. <i>Norberto González.</i>	7
Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano. <i>Oswaldo Rosales.</i>	19
Esbozo de un planteamiento neoestructuralista. <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	37
Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina. <i>Sergio Bitar.</i>	45
Los desafíos de América Latina en el mundo de hoy. <i>Guillermo Maldonado.</i>	65
La comercialización internacional de productos básicos y América Latina. <i>Mikio Kuwayama.</i>	81
Empleo urbano: investigación y políticas en América Latina. <i>Víctor E. Tokman.</i>	119
La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina. <i>Mario Castillo</i> <i>y Claudio Cortellese.</i>	139
Las ideas de Prebisch sobre la economía mundial. <i>Armando Di Filippo.</i>	165
Prebisch pensador clásico y heterodoxo. <i>Benjamín Hopenhayn.</i>	177
Raúl Prebisch, banquero central. <i>Felipe Pazos</i>	189
Dependencia, interdependencia y desarrollo. <i>Raúl Prebisch.</i>	205

Empleo urbano: investigación y políticas en América Latina*

Víctor E. Tokman**

Los últimos quince años han sido un fecundo laboratorio para la investigación y la formulación de políticas de empleo urbano en América Latina. En este artículo se analizan los temas y avances principales que se registraron en ese período. Se revisa la insuficiencia dinámica como explicación principal de las falencias del proceso de desarrollo y se enfatiza la importancia de la inadecuación tecnológica, el alto crecimiento de la fuerza de trabajo y la ausencia de agentes económicos fuertes que permitan alcanzar un crecimiento autónomo y equitativo. El agotamiento de las primeras etapas de sustitución de importaciones lleva también a analizar los efectos de una mayor orientación exportadora, lo que involucra tanto una revisión del uso de instrumentos como la determinación del efecto sobre el empleo de distintas estructuras de comercio exterior. Por último, el análisis de la inadecuación y difusión del progreso técnico ocupa un papel fundamental, pues la heterogeneidad estructural explica tanto la insuficiente creación de empleo productivo, como la cuasipermanente desigual distribución del ingreso que caracteriza a la región.

El resultado más visible en el campo del empleo durante la década pasada fue la resistencia del subempleo a disminuir, a pesar del alto dinamismo económico registrado. Ello dio origen al análisis del sector informal, lo que permitió a lo largo de la década, conceptualizarlo y avanzar en propuestas de acción que enfatizan la necesidad de políticas específicas.

La crisis de los años ochenta pone en evidencia las falencias de la orientación seguida, y los cambios tanto políticos como de orientación económica son marcados. En el campo del empleo se evalúa la eficiencia económica y social de los instrumentos de ajuste convencional. Aparece una mayor oportunidad para aplicar políticas específicas, en particular las de apoyo al sector informal y surge la desocupación como una nueva dimensión del problema del empleo.

*Este artículo fue preparado para la reunión sobre Investigación y Políticas de Empleo, organizada por el Centro para el Desarrollo, de la OCDE, en París, del 2 al 4 de noviembre de 1987.

**Director del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

Hacer una recapitulación es siempre una tarea difícil. Más aún cuando el campo que se ha de abarcar es amplio debido al tema, la diversidad geográfica y el período considerado. En términos generales, el empleo está vinculado al desarrollo, el crecimiento, las políticas económicas, la inflación y los salarios. América Latina es un concepto unificador que rescata algunos elementos comunes de muchos países, pero, por definición, no puede representar a ninguno de ellos en particular. Por lo tanto, esta recapitulación será necesariamente incompleta.

El artículo está organizado en tres secciones principales que siguen un orden cronológico. En la primera se examinarán la investigación y las políticas en los años setenta, mientras que la segunda se ocupará de los años ochenta. Ambos períodos se caracterizan por condiciones económicas diferentes y, en particular, por la grave crisis que afecta a la región desde los comienzos del actual decenio. Finalmente, en la tercera sección se reseñará el debate actual.

I Temas y políticas de empleo en los años setenta

En el decenio de 1970, el tema dominante en materia de investigación fue la capacidad de absorción de mano de obra de los sectores modernos. En efecto, el interés creciente en los problemas y políticas de empleo se basó en la evidencia cada vez mayor de que la estrategia de derrame no estaba funcionando como se había previsto. El crecimiento no sólo no aseguraba el pleno empleo productivo, sino que, además, en América Latina se suponía que el escenario en que se basaba la investigación era de estancamiento más bien que de crecimiento.

1. Temas de investigación en los años setenta

a) Efectos del proceso de modernización sobre el empleo

La modernización fue el modelo de referencia para la investigación y las políticas en los años setenta. El proceso de absorción de mano de obra

mediante la expansión de los sectores modernos, sobre todo en las zonas urbanas, a niveles elevados de productividad aseguraría el empleo productivo para la oferta creciente de mano de obra, constituida por la fuerza de trabajo liberada de las actividades agrícolas y por los aumentos de población. Además, se preveía que la industria manufacturera desempeñaría el papel principal en el proceso de absorción de mano de obra. El análisis de los efectos sobre el empleo de esta modalidad de crecimiento fue bien documentado por varios análisis empíricos y teóricos a nivel mundial (Clark, 1951; Kuznets, 1957; Lewis, 1954; Fei y Ranis, 1961). La parte esencial de la investigación latinoamericana en el pasado se dedicó a analizar cómo funciona semejante modelo en los países en desarrollo, insertado en lo que Prebisch denominó el contexto centro-periferia. Dicho análisis se hizo bajo tres perspectivas: en primer lugar, acumulación y crecimiento; en segundo lugar, inserción en el comercio internacional; y en tercer lugar, el cambio tecnológico.

Un argumento importante del análisis de Prebisch era que el modelo latinoamericano se caracterizaba por la "insuficiencia dinámica". Esto significaba que la producción estaba creciendo a un ritmo lento o incluso en algunos casos estaba estancada porque la inversión era también insuficiente. A su vez, la baja inversión era el resultado del funcionamiento del capitalismo periférico donde la magnitud del superávit económico se reduce mediante transferencias a países extranjeros por vía del deterioro de la relación de precios del intercambio o remesas de utilidades en el caso de la inversión directa y donde gran parte de ese superávit es consumido dados los hábitos de consumo internacional que son adoptados rápidamente por los grupos de ingresos medios y superiores de la población de los países en desarrollo. La dependencia respecto de las modalidades de intercambio comercial, inversión y consumo da por resultado un crecimiento insuficiente. El efecto principal es que el empleo no crece como se necesita, especialmente en la industria manufacturera donde, como examinaremos más adelante, las características de producción, la inserción internacional y el cambio tecnológico refuerzan su debilidad para la absorción de mano de obra (Prebisch, 1981; Pinto, 1965; Sunkel, 1971). Este modelo fue debatido principalmente sobre una base regional (CEPAL,

1965), pero simultáneamente se efectuaron análisis de países entre otros, de la Argentina (Ferrer, 1963), el Brasil (Tavares y Serra, 1971) y Chile (Pinto, 1964) que suministraron también antecedentes valiosos.

A fines del decenio pasado estaba claro que el modelo de análisis necesitaba algún ajuste, ya que los años setenta se caracterizaron por el rápido crecimiento de la mayoría de los países latinoamericanos dada la alta liquidez internacional y la deuda externa rápidamente creciente de la región. Los nuevos datos disponibles desde 1950 registran un crecimiento significativo y sostenido del empleo en los sectores modernos y especialmente en la industria manufacturera (García y Tokman, 1985). El sesgo en el modelo de interpretación era doble. Por una parte, la investigación de los años setenta estaba basada en datos de decenios anteriores que no mostraban un crecimiento rápido. Por otra parte, los datos estilizados de la región estaban basados principalmente en los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay y, en algunos aspectos, Brasil). Estos países ya eran en gran medida modernos en 1950 y sus resultados en materia de inversión y crecimiento mostraban claramente una insuficiencia absoluta. Sin embargo, como la fuerza de trabajo ya estaba empleada en las zonas urbanas y el crecimiento de la población era lento, los problemas de empleo no eran significativos como en otras partes de la región. Una comparación de los resultados obtenidos en materia de inversión y crecimiento por la región en su totalidad durante el período 1950-1980 con los resultados registrados por los Estados Unidos en los 30 años comparables que transcurrieron entre 1873 y 1903, muestran que las tasas de inversión fueron similares, alrededor del 19% del PNB, y que la tasa de crecimiento fue más alta en América Latina que en los Estados Unidos. Además, según Kuznets (1961), la tasa de inversión de los Estados Unidos fue la más elevada del mundo desarrollado capitalista. Las excepciones fueron los países del Cono Sur, en particular Chile y Uruguay, donde tanto la inversión como el crecimiento se rezagaron con respecto a los promedios regionales (Tokman, 1985) (cuadro 1).

Este análisis basado en los hechos debería situarse en la perspectiva apropiada dado que los años setenta fueron años excepcionales en que

Cuadro 1
 COMPORTAMIENTO DE AMERICA LATINA EN MATERIA DE CRECIMIENTO Y EMPLEO URBANO, 1950-1980

	Acumulación y crecimiento		Dinámica del empleo ^a			Resistencia del subempleo ^b					
	Crecimiento del PNB ^a	Coefficiente de inversión	Crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola	Crecimiento del empleo formal urbano	Crecimiento del empleo en la industria manufacturera	Grado de urbanización		Rural tradicional		Urbano informal	
						1950	1980	1950	1980	1950	1980
Grupo A	6.4	23.8	4.8	5.0	4.4	38.6	66.8	38.0	18.4	12.2	18.6
Brasil	7.0	24.7	5.1	5.2	4.7	39.2	68.1	37.6	18.9	10.7	16.5
Colombia	5.1	21.7	4.1	4.3	3.4	39.2	64.9	33.0	18.7	15.3	22.3
Costa Rica	6.0	20.6	5.2	5.5	4.9	42.0	69.5	20.4	9.8	12.3	15.3
México	6.4	19.8	4.5	4.6	4.3	34.5	61.5	44.0	18.4	12.9	22.0
Panamá	6.2	20.0	3.7	3.8	3.5	46.7	66.4	47.0	22.0	11.8	14.8
Venezuela	5.4	35.8	4.8	5.2	4.9	51.1	79.4	22.5	12.6	16.4	18.5
Grupo B	4.8	15.7	3.7	3.9	2.3	32.0	50.9	43.0	35.9	14.9	21.8
Bolivia	3.6	15.5	3.3	3.8	2.4	24.1	41.1	53.7	50.9	15.0	23.2
Ecuador	6.2	15.7	4.2	3.1	2.7	33.2	54.2	39.0	33.4	11.7	28.6
El Salvador	4.5	14.8	4.1	4.2	2.6	32.2	47.5	35.0	30.1	13.7	18.9
Guatemala	4.9	13.3	3.3	3.4	2.6	30.6	42.7	48.7	37.8	14.0	18.9
Perú	4.5	19.3	3.7	4.4	2.0	36.0	57.5	39.4	31.8	16.9	19.8
Grupo C	3.1	14.9	1.9	1.8	1.4	70.6	82.9	7.6	7.0	16.6	21.4
Argentina	3.1	17.9	1.9	1.9	1.2	72.0	84.9	7.6	6.8	15.2	21.4
Chile	3.6	13.7	2.5	2.6	2.3	62.9	77.2	8.9	7.4	22.1	21.7
Uruguay	2.3	13.2	1.0	0.8	0.9	77.8	82.3	4.7	8.0	14.5	19.0
América Latina (14 países)	5.5	21.5	4.0	4.1	3.5	44.1	67.1	32.6	18.9	13.5	19.4

Fuente: PREALC (1985).

^a Tasas acumulativas anuales.

^b Participación en la población económicamente activa total.

tanto la capacidad de inversión como los niveles de consumo se incrementaron debido a la disponibilidad de financiamiento externo. Este hecho oscureció la percepción de las tendencias a más largo plazo. Los balances comerciales se deterioraron dado un excedente menguante de materias primas y productos básicos para financiar un déficit creciente de importaciones manufacturadas. Los cambios experimentados por las modalidades de consumo de los países desarrollados, así como su agricultura subsidiada, afectaron las posibilidades de exportación al reducir los mercados tradicionales y competir con el excedente de producción en nuevos productos básicos. Además, los cambios en la estructura de consumo de los países latinoamericanos como resultado del aumento de la demanda y una dieta de mejor calidad afectaron también la magnitud del excedente de producción para la exportación, en particular en una situación de producción agrícola de lento crecimiento (Wells, 1987). Hubo restricción comercial, pero fue posible realizar una mayor inversión debido al creciente financiamiento externo. La inversión dependió en gran medida de las decisiones extranjeras. Internamente, el sector público tuvo a su cargo gran parte de la inversión, mientras que los empresarios privados mostraron un comportamiento menos dinámico, invirtiendo mayormente en conjunto con el sector público o inversionistas extranjeros o, con mayor frecuencia, dedicándose a operaciones financieras que aseguraran una rápida recuperación del capital invertido y mayores utilidades (Tokman, 1985). En efecto, el cambio espectacular de las condiciones económicas externas en los años ochenta y la necesidad de ajustarse a la nueva situación financiera pusieron en evidencia la debilidad del proceso de acumulación, y se registró una reducción del coeficiente de inversión en 1985 a una tercera parte del nivel imperante en los años setenta.

Un segundo tema que concentró la atención de los investigadores fue el relacionado con las estrategias comerciales que guiaban el modelo de desarrollo. Históricamente, los países de tamaño mediano y grande de América Latina siguieron una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, mientras que más recientemente, en particular durante los años setenta, se redoblaron los esfuerzos por mostrar la superioridad en cuanto a resultados económi-

cos de la diversificación y el fomento de las exportaciones.

Después de la Gran Depresión muchos países latinoamericanos emprendieron una estrategia de industrialización como la única opción viable dado el medio económico internacional imperante. El instrumento clave para aplicar esa política fue la elevada protección asegurada por diferentes medios que fluctuaban desde los aranceles elevados hasta las cuotas de importación. Según Díaz-Alejandro (1981), esta estrategia permitió que la región se recuperara a un ritmo más rápido y en un período más corto que los Estados Unidos. Esta política fue luego investigada y dada a conocer a los gobiernos por conducto de muchos trabajos iniciados por la CEPAL, con el resultado de que en los primeros años del decenio de 1970 la mayoría de las economías latinoamericanas ya tenían un sector industrial bien desarrollado. Este sector fue el motor del crecimiento y generó en forma directa e indirecta gran parte del empleo productivo creado en el período de postguerra (García y Marfán, 1981). El empleo en la industria manufacturera creció 3.5% anual entre 1950 y 1980, tasa similar a la registrada por otros países desarrollados durante períodos de expansión. Los salarios reales también aumentaron y mejoró el perfil de calificaciones, principalmente mediante el aprendizaje en el trabajo, mientras las organizaciones sindicales aumentaban su poder de negociación durante este período.

A pesar de esos resultados favorables ya estaba claro que la estrategia de sustitución de importaciones producía los mejores resultados durante la fase temprana de fácil sustitución de los bienes de consumo, pero un mayor avance en esa estrategia tropezaba con restricciones cada vez mayores. Entre los problemas identificados figuraban la incapacidad de la estrategia para levantar la restricción de divisas, ya que el efecto sobre las importaciones era en su mayor parte un cambio en su estructura desde los bienes finales hacia los bienes intermedios. Esto se debía a la falta de integración y a la inexistencia de una industria productora de bienes de capital (Fajnzylber, 1983; García, 1984). El mercado interno para los productos manufacturados era pequeño y altamente diversificado dada la concentración del ingreso y la rápida adopción de las modalidades de consumo de los países desarrollados. Esta si-

tuación conspiraba contra el aumento de los rendimientos a escala. Además, al comienzo del último decenio hubo también acuerdo general sobre la defectuosa gestión de las políticas económicas ya que la protección excesiva y permanente fue el resultado de elevados aranceles y de tipos de cambio subvaluados, lo que aseguró utilidades oligopolísticas para los productores, redujo la competencia extranjera y dio por resultado la ineficiencia productiva y un sesgo contra el fomento de las exportaciones.

En este escenario se exploraron diferentes propuestas de investigación y políticas. Algunos autores, como Fajnzylber (1983), subrayaron la necesidad de lograr más integración y una mayor especialización del sector industrial, favoreciendo principalmente la producción de bienes de capital como una manera de disminuir las mermas del balance de pagos, generar más empleo productivo y aumentar las posibilidades de cambio tecnológico endógeno. Otros como Krüger (1978) y Balassa (1977), hacen hincapié en la necesidad de abrir las economías para asegurar la expansión de las exportaciones, un crecimiento más rápido y la creación de empleos.

Esta fue la misma prescripción de políticas hecha a nivel mundial, especialmente estimulada por el éxito de la experiencia de los países del Asia sudoriental, que generó trabajos de investigación en América Latina. Se pueden distinguir dos tipos de estudio. En primer lugar, aquellos que argumentaban a nivel macroeconómico ya sea analizando resultados y regímenes comerciales, como el proyecto Krüger-Bhagwati (NBER) o mediante la comparación de los resultados de los países de Asia y algunos países latinoamericanos. En ambos casos, el mensaje era que la apertura de las economías era el único método para asegurar el crecimiento y la creación de empleos.

Se suscitaron algunas dudas: por ejemplo, por la interpretación diferente de los estudios de casos nacionales que llevó a los dos coordinadores del proyecto NBER a escribir libros resúmenes separados (1978), o por el análisis más acabado hecho por Ranis (1983), que subraya la importancia de las condiciones iniciales que determinan diferentes sendas de desarrollo, aunque también sostiene que cambios como la reforma agraria, el aumento de la productividad agrícola, la industrialización rural y el desplazamiento hacia tecnologías y combinación de productos, con

mayor densidad de mano de obra, podían introducirse en cualquier etapa del desarrollo. Una segunda línea de investigación que se emprendió fue estimar el efecto diferencial sobre el empleo de la sustitución de importaciones en comparación con el fomento de las exportaciones en el sector manufacturero. Esto se hizo para el Brasil, Colombia, Chile y Uruguay (Krüger y otros, 1981), calculando los efectos sobre el empleo para lo que se utilizó un modelo de insumo-producto. La conclusión fue en general que la canasta de exportaciones hace uso más intensivo de mano de obra, pero la estructura actual está dominada por materias primas elaboradas en que los respectivos países registran ventajas comparativas absolutas.

Las conclusiones de la investigación de que se dispone apuntan hacia la necesidad de seguir una estrategia más orientada hacia afuera y hacia un mejor empleo de los instrumentos comerciales, en particular los aranceles más bajos y los tipos de cambio más altos. Esto podría ir acompañado por incentivos para producir bienes de capital que podrían dar por resultado también ahorros de divisas, así como una estructura industrial más integrada. En esta etapa de desarrollo, el dilema de la sustitución de importaciones frente al fomento de las exportaciones es falso. La mayoría de los países latinoamericanos ya poseen una base industrial, que puede ser mejorada, pero que ya está proporcionando exportaciones crecientes (Teitel y Thoumi, 1986). La cuestión consiste en cómo hacerla más eficiente y cómo puede mejorarse su capacidad para competir en los mercados mundiales. Volveremos a tratar este tema.

Una tercera dimensión importante en la investigación relacionada con el empleo fue el cambio tecnológico. El análisis de la tecnología se hizo en diferentes niveles. A nivel macroeconómico, los modelos desarrollados para explicar por qué los sectores modernos eran incapaces de absorber mano de obra al ritmo necesario, asignaron gran importancia al proceso de transmisión y difusión de la tecnología y a las características de la tecnología importada. El principal argumento presentado por Pinto (1965) subrayaba el hecho de la inadecuación de la tecnología creada en países desarrollados para las dotaciones de factores de los países latinoamericanos. Además, como se hacía poca innovación o incluso adapta-

ción, esa tecnología era transferida a un medio estructural totalmente diferente caracterizado en general por una mayor concentración de capital y abundancia de mano de obra. El principal resultado es que los beneficios del progreso técnico no alcanzan a la mayoría de la población mientras que las diferencias de productividad, y por ende las diferencias de ingreso, tienden a ser más amplias y sin mostrar una tendencia a disminuir, como fue la experiencia de los países hoy desarrollados (Pinto, 1970; Tokman, 1982; Tavares y Serra, 1971). Desde el punto de vista del empleo esta estructura productiva más heterogénea implica un mayor costo de inversión para absorber el movimiento natural de la mano de obra entre sectores (del agrícola al no agrícola) y entre diferentes estratos tecnológicos (de los sectores informales a los formales).

El análisis de la elección tecnológica se hizo también al nivel sectorial principalmente para la industria manufacturera. Los análisis de la función de producción en que se calculan las elasticidades de la sustitución son abundantes (PREALC, 1980) y, en general, registran poca flexibilidad. Se identificaron más posibilidades de creación de empleos en un nivel más desagregado según ramas industriales, según tamaño de los establecimientos y cuando se incluyen los efectos indirectos (PREALC, 1982b). La creación de empleos parece entonces ser más sensible a la composición de la demanda, que a su vez es determinada en gran medida por la distribución del ingreso, y a las posibilidades de promover algunos tamaños de establecimientos, más bien que a los cambios de precios relativos de los factores.

La absorción de mano de obra en los sectores modernos, que en general era similar a la experiencia histórica internacional, presentaba varias características que afectaban al nivel y la estructura del empleo. La expulsión de la mano de obra de la agricultura determinó migraciones aceleradas hacia zonas urbanas y aunque la inversión y el crecimiento fueron altos en promedio, la dependencia y la falta de adecuación tecnológica dio por resultado un crecimiento inestable; mientras las estrategias comerciales que se seguían eran incapaces de levantar las restricciones de divisas. Este comportamiento de la demanda se situaba también en un contexto en que la oferta de mano de obra crecía a un ritmo rápido, más rápido que en los países desarrollados en un período compa-

rable, incluso aquellos países más jóvenes y que se han industrializado más recientemente, como los Estados Unidos o los países de Europa septentrional. El rápido aumento de la oferta de mano de obra se concentró en las zonas urbanas donde la migración interna se sumó a las elevadas tasas de fecundidad y a una estructura de edades que dio por resultado un rápido aumento de la participación en el mercado de trabajo. El resultado ha sido una insuficiencia dinámica, para utilizar las palabras de Prebisch, pero en términos relativos. Se creó empleo, pero fue insuficiente para satisfacer las necesidades de la oferta de mano de obra. El resultado es la existencia de un segmento significativo de la población, que está empleado en actividades de baja productividad y que sólo disminuye lentamente. Es ésta la característica principal del problema del empleo urbano en los años setenta y parte importante de la investigación se destinó a indagar acerca de las características, la organización y las interrelaciones económicas de las personas que trabajaban en el sector informal urbano.

b) Resistencia del subempleo a disminuir

La investigación sobre el sector informal urbano es abundante y ha surgido después que la OIT en su informe de Kenya lo introdujera a nivel mundial (1972). En América Latina, bajo el liderazgo del PREALC, se realizaron muchos estudios que dieron por resultado una mejor comprensión del sector, así como prescripciones de políticas para ayudar a las personas que trabajaban en el mismo (PREALC, 1981b). Un examen a fondo de las publicaciones sobre este tema supera el alcance del presente artículo y ha sido realizado por el autor en otras partes (Tokman, 1978; 1987b). Sin embargo, podría ser útil examinar brevemente algunas de las conclusiones de los trabajos académicos en la definición del sector, el conocimiento acerca del comportamiento, las normas de crecimiento y determinación del ingreso dentro del sector informal y su heterogeneidad.

El acuerdo más importante en la definición del sector ha sido investigar las formas de producción como unidad de análisis. Este acuerdo sigue al informe pionero de Kenya, pero va más allá. Los trabajadores que constituían el exceso de mano de obra, incapaces de encontrar trabajo en los sectores modernos y enfrentados a la nece-

sidad de sobrevivir, tuvieron que encontrar actividades que les proporcionaran un ingreso. Dada su falta de capital, tanto físico como humano, las actividades que podían desempeñar tienen que registrar facilidad de entrada. La organización de la producción es por lo tanto rudimentaria, sin una clara división del trabajo o de la propiedad de los medios de producción, y como resultado de la competencia los ingresos medios se convierten en la variable de ajuste (Tokman, 1978; Souza, 1980; Carbonetto y Chávez, 1984). Algunos autores hacen hincapié en el proceso de trabajo que caracteriza a las actividades informales, es decir la mano de obra no protegida (Portes, 1983), mientras que otros autores, como de Soto (1986), subrayan la ilegalidad como la principal variable de definición. Ambos enfoques son parciales dado que aunque existe un grado significativo de superposición con la definición más aceptada, no captan en el análisis, y por consiguiente en sus prescripciones de políticas, la necesidad de actuar simultáneamente sobre varias variables (Tokman, 1987a).

Existe un grado menor de acuerdo en cuanto a la naturaleza de las interrelaciones entre sectores. La pregunta clave planteada en primer lugar por Emmerij (1974), en cuanto a si podía revertirse el crecimiento evolutivo o involutivo del sector informal, ha sido respondida de diferentes maneras. Algunos autores observan la funcionalidad del sector y su relación positiva con el resto de la economía (Webb, 1974). Otros autores (Quijano, 1974; Bromley, 1979; Birbeck, 1979) subrayaron la relación de subordinación o de explotación, ya sea en el mercado de trabajo al proporcionar mano de obra barata o en el mercado de productos al producir bienes-salario de bajo costo. Un análisis intermedio (Tokman, 1978) incorpora la heterogeneidad existente dentro del sector para diferenciar entre una tendencia global a largo plazo a disminuir la participación del sector informal en el producto total y los cambios de estructura que se producirán debido a que algunas actividades informales pueden expandirse (principalmente los servicios y el comercio) mientras que otras, como la industria manufacturera, enfrentan una competencia más fuerte y reducirán su participación en el mercado. Si se adoptan políticas adecuadas, puede alcanzarse el crecimiento evolutivo del sector informal por lo menos durante un período de tran-

sición (que podría durar muchos años) hasta que se creen trabajos más productivos en los sectores modernos. Esta opinión ha sido impugnada recientemente por Portes y Sassen-Koob (1987), que sostienen que el sector informal es un fenómeno universal dada la reciente expansión de estas actividades en los países desarrollados. Se trata de una cuestión crucial que debería analizarse más detenidamente.

Un tercer campo de investigación en que existe acuerdo es que el sector es heterogéneo. La mayoría de los estudios disponibles (Costa Rica, 1985; Carbonetto, 1985) muestran que existen diferenciales de ingreso dentro del sector según sea el tipo de actividad realizada. En promedio, los trabajadores del servicio doméstico son generalmente los que reciben los salarios más bajos, seguidos por los trabajadores de empresas informales que obtienen entre el doble y el triple de la remuneración de la categoría anterior. Las personas que trabajan por cuenta propia recibieron alrededor de 50% más que los trabajadores que perciben salarios en actividades del sector informal, mientras que los propietarios de negocios informales ganan más del doble de lo que ganan sus empleados. Aunque las cifras correspondientes a los ingresos confirman la existencia de diferencias significativas dentro del sector, una vez que se hacen los ajustes para tener en cuenta los pagos en especie en el caso de los servicios domésticos y los familiares no remunerados en el caso de los propietarios de tiendas informales, la magnitud de las diferencias se reduce a 1.5. Esto sugiere que, a pesar de la heterogeneidad del sector, los ingresos tienden a ser determinados dentro de un campo limitado como resultado de la competencia en el mercado de trabajo (servicios domésticos, personas que trabajan por cuenta propia y trabajadores en tiendas informales), o en los mercados de productos donde la facilidad de entrada no permite la posibilidad de obtener ingresos extraordinarios.

La investigación centrada en los subempleados fue también orientada hacia las políticas. La principal conclusión, consecuente con la ineficacia de la estrategia de derrame, fue la propuesta de políticas específicas dirigidas directamente hacia los grupos más afectados. Se recomendó la selectividad como una manera más eficiente de hacer frente al problema del empleo, más bien que depender solamente de los instrumentos

macroeconómicos. Además, como se encontró heterogeneidad dentro del sector informal urbano, se sugirió un conjunto de medidas múltiples para ayudar a los subempleados, y por consiguiente a los pobres, apoyando la unidad productiva, mejorando el bienestar de la familia y reformando los arreglos institucionales para hacer estas políticas viables y más eficaces (PREALC, 1981b; FAO, 1987).

2. Políticas de empleo en los años setenta

Las políticas específicas para abordar el problema del subempleo constituyeron solamente excepciones. La confianza de que tarde o temprano la estrategia del derrame funcionaría, fue respaldada por el crecimiento muy rápido durante el decenio, financiado en gran parte por el capital extranjero. Este comportamiento dinámico oscureció el hecho de que, a pesar de ese crecimiento, los niveles de subempleo disminuían a un ritmo muy lento.

Las únicas excepciones generales de políticas específicas fueron las relacionadas con la oferta o las orientadas hacia el mejoramiento de la transparencia del mercado de trabajo. Las instituciones de capacitación profesional expandieron sus programas, mientras las bolsas de trabajo fueron gradualmente incorporadas a muchos Ministerios del Trabajo en la región. Sus efectos fueron limitados ya que respondían a un diagnóstico inadecuado para la situación latinoamericana donde los problemas de empleo se debían principalmente a la falta de trabajos productivos más bien que a la falta de correspondencia entre las calificaciones o los puestos vacantes y las personas desempleadas.

La creación insuficiente de empleos en actividades modernas a pesar del rápido crecimiento se atribuyó fundamentalmente a la aplicación de políticas macroeconómicas equivocadas. En realidad, los años setenta constituyeron un rico laboratorio de prueba para diferentes políticas económicas que a su vez provocaron nuevas investigaciones. Nos referiremos únicamente a dos de esas cuestiones: a la orientación de la demanda interna y el grado de apertura de la economía.

La demanda interna es una función del nivel y la distribución del ingreso. En el último decenio se observa que en muchos países de la región se siguieron dos modelos antagónicos. En los pri-

meros años del decenio de 1970, cuando las fuerzas políticas eran más favorables para redistribuir los ingresos, en una estrategia dada a conocer primero por Dudley Seers en el Informe de Colombia de la OIT (1970) se propuso que la redistribución del ingreso, además de constituir un fin en sí misma, generaría un círculo virtuoso de creación de empleos, ahorro de divisas y crecimiento. El principal argumento era que la canasta de consumo de los grupos de menores ingresos era de mayor densidad de mano de obra y utilizaba menos divisas que la de los grupos de mayores ingresos. Los alimentos, la ropa y el calzado requieren más mano de obra para su producción y menos importaciones que los bienes de consumo duraderos que eran principalmente líneas de montaje de componentes importados. Se emprendió una serie de investigaciones para muchos países de la región a fin de cuantificar posibles efectos sobre el empleo y la automatización del proceso (OIT, 1975; Foxley, 1974; Cline, 1972; Figueroa, 1972; Tokman, 1975). Las principales conclusiones fueron que esa estrategia crearía más empleos principalmente debido a su impacto sobre el balance de pagos, mientras que los cambios en la estructura de consumo favorecerían también el empleo, pero su efecto sería pequeño, dado que el efecto neto sobre el empleo dentro de la industria manufacturera no es grande debido a la densidad de capital de la producción de alimentos y bebidas y la mayor demanda de productos agrícolas sería parcialmente compensada por la reducción de la demanda de servicios.

La importancia de la tecnología era también crucial, y estaba relacionada en particular con el tamaño de los establecimientos que proporcionarían los bienes necesarios para atender a la mayor demanda y el grado de obsolescencia de las fábricas existentes (Tokman, 1975). Trabajos más recientes sobre los eslabonamientos muestran asimismo que los efectos indirectos son también importantes y se deben considerar, dado que la producción de bienes salariales es generalmente más integrada que la de bienes de consumo duraderos (García, 1984; García y Marfán, 1985).

Semejante política por lo general se situó en un contexto de política expansionista donde se suponía que el régimen macroeconómico imperante era de tipo keynesiano, dominado por una demanda efectiva insuficiente. Las políticas sala-

riales eran concebidas como instrumentos redistributivos adecuados y, por lo tanto, se las asociaba con una relación positiva con el empleo. Además, se encontró capacidad no utilizada en muchas ramas industriales, especialmente en las que debían suministrar bienes salariales. Estas políticas fueron probadas con diferente intensidad y diversos resultados en países como Argentina, Bolivia, Colombia, Chile y Perú durante la primera mitad del último decenio. Sin embargo, no duraron mucho no sólo debido a resultados económicos internos imprevistos (como escasez de oferta) sino también debido a que la situación económica internacional cambió espectacularmente después de la primera crisis del petróleo. Más importante fue en algunos países la inestabilidad política que acompañó a esta estrategia, en particular en Argentina y Chile, donde fue afectado el equilibrio de poder entre los grupos sociales.

La segunda mitad del decenio de 1970 fue un período de cambios espectaculares tanto en el campo político como económico. Regímenes militares asumieron el poder en muchos países y se ensayaron políticas neoliberales en diferentes grados, sobre todo en los países del Cono Sur. Las cuestiones de empleo se vincularon claramente a la incapacidad para expandir la economía a un ritmo suficiente, lo que a su vez se atribuyó al mercado interno muy protegido y a la intervención excesiva del gobierno en el mercado. Tanto los diagnósticos como las prescripciones de política son bien conocidos y exceden el objetivo del presente trabajo, pero es importante señalar que se dispuso de investigación sobre las restricciones de las estrategias de sustitución de importaciones y que se realizaron nuevas investigaciones para evaluar los efectos de las políticas más recientes, especialmente sus costos en lo que se refiere a una distribución más regresiva del ingreso, niveles más bajos de empleo y reducción de salarios. Varios estudios (Foxley, 1982; Cortázar, Foxley y Tokman, 1984; Canitrot, 1983; Prebisch, 1982) analizan el impacto de las políticas neoliberales que dieron por resultado un proceso de desindustrialización e, incluso en los casos extremos de la Argentina y Chile, la destrucción industrial debido a la apertura excesiva de la economía mediante una combinación de bajos aranceles y tipos de cambios subvaluados y fijos. La competencia de las importaciones más los ele-

vados costos de capital para atraer el capital extranjero provocaron también un gran número de quiebras y un deterioro de la situación financiera de las empresas que no se ha solucionado hasta el momento. Las elevadas tasas de interés también distorsionaron la asignación de la inversión hacia el corto plazo y los elevados rendimientos, principalmente la especulación financiera o la construcción residencial y comercial para grupos de altos ingresos. Las políticas salariales fueron restrictivas dado que se suponía que el régimen imperante era neoclásico y, por lo tanto, los salarios reales estaban inversamente relacionados con el empleo, mientras que dado un tipo de cambio subvaluado y fijo, los salarios también debían mantenerse bajos para mantener la competitividad internacional (Cortázar, 1984; Canitrot, 1981).

Los efectos sobre el empleo fueron principalmente una reducción en el nivel de empleo en los sectores modernos con los resultantes aumentos del desempleo abierto (Chile y Uruguay) o del subempleo por medio de la expansión del empleo del sector informal (Argentina) o una combinación de ambos (Costa Rica). La estructura de empleo también cambió en contra de la industria manufacturera y en algunos casos, como Chile, en contra del empleo público (Tokman, 1986a). Los salarios reales disminuyeron ya que el marco analítico neoclásico utilizado para el diseño de la política incluía este hecho como uno de los principales objetivos, mientras en algunos países la intervención de los sindicatos y los cambios introducidos en el proceso de negociación de salarios aseguraban que se alcanzara la política económica que se perseguía. Dieron también por resultado un cambio en la estratificación social en contra de la mano de obra organizada, ya que importantes sectores de la industria manufacturera perdieron integrantes en términos absolutos, sus reclamaciones fueron más heterogéneas dados los cambios inducidos por el comercio y la apertura financiera y su posición negociadora se debilitó dado el aumento del desempleo y del empleo informal (Lagos y Tokman, 1984).

No todos los efectos en el empleo fueron negativos. Los cambios en la estructura de producción generaron nuevos puestos, especialmente en la agricultura moderna, debido al incremento de nuevas exportaciones de gran den-

alidad de mano de obra y la reestructuración en algunas ramas del sector industrial que permitió

aumentos de productividad y la actualización tecnológica.

II Cuestiones y políticas de empleo en los años ochenta

La crisis internacional que alcanzó a América Latina en 1982 puso en claro la precaria fuente de crecimiento del decenio anterior, así como las debilidades del enfoque neoliberal. La historia es bien conocida: los enormes aumentos de las tasas de interés internacionales, el deterioro de la relación de precios del intercambio y la recesión en los mercados mundiales fueron agravados por el comportamiento procíclico de los bancos internacionales privados que redujeron drásticamente la entrega de nuevos fondos cuando eran más necesarios, lo que afectó gravemente a las economías altamente endeudadas. No había otra alternativa que ajustarse a esta situación y, dada la presión internacional de los países donantes, los bancos acreedores y las instituciones financieras internacionales, tarde o temprano todos los países de la región adoptaron el habitual conjunto de medidas de ajuste económico del FMI. Paradójicamente, esta nueva situación llevó a repensar más seriamente que antes las políticas económicas y aumentó la viabilidad política de las políticas específicas sugeridas por los investigadores y algunos asesores en el decenio anterior.

1. Políticas de ajuste. Su gestión y efectos

La primera cuestión es el examen crítico de las políticas de ajuste adoptadas por la mayoría de los países. Se siguieron dos líneas de análisis. La primera se concentró en el costo social que implicaban tales políticas, ya que el conjunto de políticas estaba claramente sesgado contra aquellos grupos de la población que menos podían soportar el costo del ajuste. Cornia, Jolly y Stewart (1987), Tokman (1986a, 1986b), PREALC (1985; 1987) y CEPAL (1985), entre muchos otros estudios, plantearon esta cuestión y analizaron el efecto de las políticas sobre el mercado de trabajo y, en particular, sobre los pobres. El conjunto de

políticas recesivas generó una contracción de la demanda de mano de obra por parte de las empresas modernas, que, dada la oferta de trabajo rápidamente creciente, produjo una expansión significativa del desempleo abierto. No sólo se crearon menos puestos de trabajo, sino que, además, los que se generaron fueron de inferior calidad. El rápido aumento de los empleos informales, de los servicios en comparación con la industria manufacturera y del empleo público en relación con el sector privado moderno disminuyó la productividad media y dio por resultado un deterioro del ingreso. Este último efecto fue reforzado por la disminución de los salarios reales, que era uno de los instrumentos claves en el conjunto de políticas de ajuste. Los efectos sobre el mercado de trabajo fueron también reforzados por la disminución del gasto social, consecuencia, asimismo, de la necesaria reducción de los déficit fiscales, otro componente clave del conjunto de políticas (cuadro 2).

La segunda línea de análisis, desde luego, no independiente de la primera recién examinada, fue el examen de la eficiencia de los instrumentos de política económica para corregir el desequilibrio. La experiencia latinoamericana muestra claramente que debe hacerse una distinción entre la teoría y la realidad. Aunque la mayoría de los países fueron capaces de ajustarse en un período muy corto, ello se logró mediante la reducción de las importaciones y, por lo tanto, a costa de una recesión pronunciada, mientras simultáneamente la inflación se aceleraba y los salarios reales se deterioraban. Ambos resultados desafían el marco teórico, que identifica a los gastos excesivos y la pérdida de la competitividad internacional como las principales causas. El conjunto usual de políticas es una mezcla de contracción fiscal y monetaria y de políticas para desplazar recursos desde los bienes no comerciables hacia

Cuadro 2
AMERICA LATINA: LA CRISIS ECONOMICA Y EL MERCADO
(Tasas anuales acumulativas)

	Efectos sobre el empleo							Efectos sobre los salarios				
	Crecimiento del PNB	Empleo no agrícola	Desempleo	Empleo urbano informal ^a	Empleo público	Empleo en empresas pequeñas ^b	Empleo en la industria manufacturera	Construcción	Urbano mínimo	Industria	Público	Agricultura
América Latina ^c	0.5	3.3	8.1	6.8	4.6	6.6	-2.2	-3.3	-3.1	-2.3	-3.2	-2.9
Argentina	-2.5	0.5	21.8	3.2	1.0	...	-3.2	0.4	2.5	0.9	-0.7	...
Brasil	1.8	4.3	-0.8	9.3	4.9	11.6	-2.5	-3.3	-3.5	2.0	...	-0.4
Colombia	2.1	3.3	11.6	5.4	-2.9	1.2	1.6	2.6	...	3.0
Costa Rica	0.3	2.4	9.6	2.2	2.3	...	7.2	-1.0	2.3	2.6	-3.5	2.6
Chile ^d	-1.6	1.2	9.5	1.2	-4.6	...	-1.7	-15.3	-10.6	-5.1	-3.3	-9.9
Guatemala	-1.2	0.4	47.5	1.6	7.7	0.7	-1.2	4.1	...	5.7
México ^d	-0.5	3.6	6.6	8.4	7.4	0.3	-2.7	-2.4	-9.7	8.5	...	-9.3
Perú ^d	-1.7	0.9	18.5	6.5	2.4	...	-4.7	14.9	-3.7	-13.4	-16.5	-8.4
Venezuela	-2.0	1.7	20.4	2.2	0.9	2.8	-0.5	0.4	2.5	0.9	-0.7	-0.8

Fuente: PREALC (1987).

^a Empleo por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y servicios domésticos.

^b Menos de diez empleados.

^c Los efectos sobre el empleo se refieren al promedio ponderado de nueve países. Los salarios se refieren a los promedios aritméticos de alrededor de 12 países, según el tipo de salario.

^d 1981-1985.

los bienes comerciables mediante una devaluación del tipo de cambio en términos reales en relación con los salarios. En este modelo los salarios reales no tienen necesariamente que caer dado que la exigencia está solamente restringida a los precios de los bienes comerciables y el impacto recesivo de las políticas de demanda podría ser por lo menos parcialmente compensado por los efectos expansivos de la devaluación.

Las razones por las que este conjunto de medidas dio por resultado una sobrecontracción económica se analizan en varios estudios (Foxley, 1982; Ffrench-Davis, 1983; CEPAL, 1984; PREALC, 1985; Taylor, 1987; Meller y Solimano, 1987). Entre las muchas conclusiones a que se llegó, es interesante señalar tres de ellas. En primer lugar, que la estructura productiva de la región se caracteriza por las inelasticidades y, por lo tanto, la reacción ante las políticas macroeconómicas demora mucho más tiempo y produce efectos más pequeños que en los países más desarrollados. En segundo lugar, que los efectos expansivos de una devaluación del tipo de cambio se registran únicamente después de la recesión y por lo general presentan un desfase de dos años, lo cual, dada la inestabilidad crónica de las economías latinoamericanas, por lo general significa nunca. Así ocurre en la coyuntura actual debido a varios factores. La recesión internacional y las políticas proteccionistas reducen los posibles efectos sobre las exportaciones, en particular cuando hay devaluaciones competitivas en países con similares dotaciones de factores. Las estructuras comerciales en América Latina son inelásticas con respecto al precio debido a la elevada participación de los productos básicos y las materias primas en las exportaciones totales y a la importancia de los insumos y las materias primas en el costo total de las importaciones. La devaluación afecta a los precios globales por intermedio de expectativas y presiones sobre los costos y, por lo tanto, los salarios reales caen. A su vez, este cambio en la distribución del ingreso afecta al consumo e introduce nuevas fuerzas contractivas. Finalmente, como la mayoría de las empresas privadas habían contraído cuantiosas deudas en el exterior, la devaluación elevó significativamente los costos financieros, lo que afectó su capacidad para aumentar la producción.

Una tercera conclusión de estos trabajos de investigación es que como el conjunto de políticas

opera a nivel macroeconómico, tiene que introducir cambios más pronunciados en los instrumentos de política económica que si se adoptara un conjunto más selectivo de políticas. Así ocurre con la devaluación cuando una gran parte de los bienes comerciables son inelásticos con respecto al precio y registran ventajas comparativas absolutas o con la contracción del crédito interno que afecta a todos los prestatarios independientemente de su tamaño o la densidad de mano de obra.

Un importante subproducto del ajuste, en materia de investigación y políticas, fue que la recesión coincidió con una inflación muy elevada y creciente en algunos de los países, en particular Argentina, Brasil, Bolivia, Perú y Uruguay. La necesidad de controlar la inflación reduciendo al mínimo los costos sociales dio origen a propuestas heterodoxas que fueron adoptadas en los dos primeros países bajo las denominaciones de Plan Austral y Plan Cruzado, respectivamente. Sin entrar en los múltiples diferentes aspectos de este diseño de política, una característica principal es la identificación de las normas que rigen los contratos, especialmente las aplicadas en el mercado de trabajo y que se señalan como una de las principales causas de inflación. Los contratos muy indizados, incluidos los salarios, tenían un componente de inercia incorporado que producía una rápida inflación aun cuando, como se sostuvo en el caso de Brasil, tanto el balance de pagos como el presupuesto fiscal estuvieran en equilibrio (Arida y Lara Rezende, 1985; Frenkel y Fanelli, 1987; Frenkel, 1986; Arellano, 1987; Lopes, 1986; Modiano, 1986). Por lo tanto, un componente fundamental de estos programas era cambiar las normas, concentrando las fechas de reajuste y eliminando la indización. Este punto fue analizado y propuesto por Pazos cuando comparó las hiperinflaciones europeas con la inflación crónica en América Latina en un libro pionero (1972). Un resurgimiento de la inflación en los programas tanto post-Austral como post-Cruzado muestra la resistencia de los factores de inercia y abre nuevos campos de análisis para determinar en qué forma se pueden hacer más permanentes estos cambios en los contratos de trabajo (y otros contratos) después del primer *shock* de estabilización, que en ambos casos incluyó también la congelación de salarios y precios.

Como resultado de los experimentos en materia de investigación y políticas, se dispone actualmente de más conocimientos sobre la gestión de las políticas económicas y existe una mayor conciencia de los costos sociales que entraña el proceso de ajuste. Además, la investigación ha permitido también concluir que, aunque el costo de ajuste parece ser inevitable durante una crisis como la reciente, su intensidad y especialmente su distribución entre los grupos sociales pueden ser afectadas por la gestión de las políticas. En efecto, se presentaron nuevas propuestas de políticas que asignan prioridad a la protección de los grupos más pobres durante el período de ajuste. Entre ellas, cabe citar como ejemplos a las siguientes: "Ajuste con rostro humano" (1987) y "Ajuste y deuda social" (1987).

2. Una mayor oportunidad para aplicar políticas específicas. El caso del sector informal

La mayor conciencia de la situación de los pobres y la expansión del empleo informal elevaron la popularidad de las políticas específicas destinadas a apoyar el sector. Esta es la segunda cuestión relativa al empleo de los años ochenta. La popularidad puede medirse por muchas declaraciones gubernamentales y la aplicación de políticas en varios países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú. Asimismo, por el interés cada vez mayor demostrado por las fundaciones privadas, tanto a nivel nacional como internacional, para financiar y llevar a la práctica las políticas, interés que es compartido cada vez más por bancos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.

Las causas del mayor atractivo de las políticas para el sector informal son varias (Tokman, 1987a). Existen razones económicas y político-ideológicas. Los principales factores económicos son los siguientes: i) el hecho de que la estrategia de derrame no haya podido reducir de manera significativa la participación del empleo informal urbano, mientras el número absoluto de personas empleadas en los sectores aumentó en 55% durante el último decenio; ii) la expansión excesiva de los puestos de trabajo informales como resultado de la crisis de los años ochenta. Entre 1980 y 1985 el número de trabajadores informales aumentó en 39%; iii) la estrecha correlación

que existe entre la pobreza y el empleo informal. Entre el 75 y el 80% de los trabajadores informales recibieron ingresos por debajo del mínimo; iv) las sombrías perspectivas para el crecimiento rápido en el próximo decenio; y v) la creciente evidencia de que se necesitan pocos recursos para llevar a la práctica estas políticas. El otro conjunto de causas se relaciona con el aumento del interés en las actividades informales a nivel mundial, especialmente en los países desarrollados; el retorno de los regímenes democráticos en la mayoría de los países latinoamericanos que permite una mayor capacidad de presión y una organización popular más abierta, así como el mayor peso del sector en las elecciones; el mayor grado de conflicto y violencia en las ciudades grandes vinculado al emplazamiento de las actividades informales. Finalmente, el resurgimiento de las posiciones neoliberales ha exigido también que se preste mayor atención al empresariado informal que es donde, según lo que sostienen, se puede encontrar la verdadera capacidad empresarial en los países en desarrollo.

A pesar del breve período de aplicación de las políticas, hay por lo menos seis lecciones que se han aprendido de la experiencia. La primera es la necesidad de evitar la creación de excesivas expectativas en cuanto a los resultados o la sencillez de estas políticas. La segunda es la comprensión de que el respaldo productivo para el sector informal (acceso a los mercados y recursos) sólo puede entregarse a un núcleo del sector, constituido por las unidades más organizadas. La tercera es que la política no implicará necesariamente aumentos de ingresos en el corto plazo para los segmentos pobres de la población. La primera consecuencia será el aumento de los ingresos de los empresarios informales, sin que necesariamente lo transfieran a los salarios de sus empleados dada la abundancia de mano de obra, la inestabilidad laboral, los bajos requisitos de conocimientos especializados y la falta de organización o contratos de trabajo. Un efecto de segunda ronda será un aumento de la demanda de mano de obra que podría significar o nuevos empleos o períodos más prolongados de trabajo para los ya empleados, en ambos casos con un efecto progresivo sobre la equidad. La cuarta lección es que la doble función de hogar y producción de muchas unidades informales aumenta la eficiencia de una combinación de apoyo

productivo y una política de asistencia social para los grupos elegidos como objetivos. La quinta lección consiste en que es necesario consultar a los posibles beneficiarios para evitar un diseño equivocado de políticas. Finalmente, la infraestructura institucional debería ser mínima para evitar el aumento de la burocracia y la manipulación política y asegurar una aplicación más permanente por intermedio de las instituciones existentes en los sectores público y privado.

3. *Una nueva dimensión del problema y las políticas de empleo: los desempleados*

La tercera y última cuestión que examinaremos respecto de los años ochenta es la aparición de una nueva dimensión del problema del empleo. La crisis y las políticas aplicadas dieron por resultado un aumento del desempleo abierto. Entre 1980 y 1985 el número de desempleados en las zonas urbanas aumentó en 48% y la tasa se elevó del 7 al 11%. Se trata de un fenómeno nuevo, ya que históricamente en materia de empleo el problema ha sido el subempleo, mientras que el desempleo abierto era bajo y estable, salvo fluctuaciones cíclicas muy breves. Además, los desempleados eran principalmente fuerza de trabajo secundaria (no jefes de hogares, en su mayoría mujeres y jóvenes), ya que los jefes de hogares no podían permitirse estar sin ingresos, buscando puestos de trabajo. La expansión de la tasa de desempleo abierto fue acompañada también por cambios en la estructura de los desempleados. Hay un aumento de la participación de jefes de hogares, hombres en las edades más activas, trabajadores con experiencia anterior, más organizados y con mayor educación.

En consecuencia, el efecto social es más impresionante y su capacidad para presionar a fin de que se adopten políticas es también mayor. Como resultado, aumentó la demanda de políticas de empleo directo. En particular, varios países, como Bolivia, Brasil, Chile y Perú, llevaron a la práctica programas específicos de empleo. Las investigaciones sobre los efectos de este instrumento de política ya están disponibles y aumentan rápidamente (Rodríguez y Wurgaft, 1987; Houghton, 1987; Vigier, 1987; Cortez, 1987; PREALC, 1987). La conclusión general es que estos

programas constituyen instrumentos eficaces que han de utilizarse durante períodos de emergencia ya que se pueden poner en marcha muy rápidamente, a bajo costo, pueden ser altamente selectivos y, por lo tanto, proporcionar ingresos a los grupos más pobres. Asimismo, pueden ser políticamente atractivos ya que indican una decisión gubernamental de tomar medidas sobre cuestiones sociales y desde una perspectiva macroeconómica pueden proporcionar una expansión selectiva de la demanda para reactivar la economía sin demasiada presión sobre el balance de pagos o sobre los precios.

Al igual que en el caso de las políticas del sector informal, ya se han aprendido algunas lecciones gracias a la experiencia. En primer lugar, son más eficaces para transferir ingresos a las familias pobres que reducir el desempleo, ya que muchos de los beneficiarios de los programas que están inactivos entran en el mercado atraídos por estos programas. Entre el 70 y el 90% de los beneficiarios son mujeres. En segundo lugar, para generar más empleos, los salarios deberían ser más altos y los programas deberían ser dirigidos hacia grupos específicos como, por ejemplo, jefes de hogar, o concentrarse regionalmente, donde sea más elevado el desempleo. En tercer lugar, la eficiencia es mayor cuando se dispone de más proyectos, en particular, del tipo de mejoramiento de terrenos y servicios en zonas marginales; cuando los proyectos tienen efectos más permanentes, como obras de riego o creación de nuevas empresas, y cuando existe también suficiente abastecimiento de recursos complementarios de la mano de obra. En cuarto lugar, es necesario tener en cuenta las características personales. Esto influirá en el tipo de empleos que han de crearse, su ubicación y las horas de trabajo, entre otros factores. En quinto lugar, se manifiesta un mayor interés de los beneficiarios cuando los proyectos son de beneficio directo para los que trabajan en estos programas. Finalmente, como en el caso del sector informal, el marco institucional para aplicar esta política debería evitar la creación de instituciones grandes y centralizadas. Para ser eficaz, el esquema de funcionamiento debería ser muy descentralizado y tan independiente como sea posible de la manipulación política.

III

El debate actual

La necesidad de disminuir el costo social del ajuste seguirá siendo un importante tema de política e investigación en el futuro inmediato. Sin embargo, los cambios experimentados por la situación económica y política requieren un nuevo enfoque de las cuestiones de que se trata. En el plano económico, la pregunta ya no es cómo evitar que el costo del ajuste en el corto plazo recaiga sobre los pobres, sino más bien cómo puede el ajuste estructural previsto asegurar que la deuda social histórica, aumentada durante la crisis reciente, no sea aplazada una vez más. En el plano político, el renacimiento de la democracia introduce crecientes restricciones a la manera tradicional de manejar las políticas económicas por decreto, mientras las presiones sociales serán más difíciles de postergar.

El escenario económico ha cambiado y se ha desplazado del ajuste en el corto plazo al ajuste estructural. Existen muchas razones que explican tal cambio. La mayoría de los países de la región ya ha llevado a efecto un ajuste espectacular en el corto plazo y el costo ha sido que el PNB per cápita en 1983 fue 9.5% menor que el nivel de 1980. Ha aumentado también el reconocimiento de que el conjunto de políticas a corto plazo no ha podido crear las condiciones necesarias para la recuperación a más largo plazo. Las expectativas de recuperación mundial en que basaban su fuerza las tradicionales prescripciones de políticas estaban equivocadas y la crisis de liquidez se ha convertido cada vez más en una crisis de solvencia. Finalmente, aunque la economía latinoamericana inició una recuperación económica a partir de 1984, ésta ha sido insuficiente y podría ser efímera, ya que constituye en gran parte el resultado de la caída de los precios del petróleo y de las tasas de interés. Aun cuando la situación parece estar invirtiendo actualmente su dirección, el PNB per cápita en 1987 es todavía un 7% inferior al de 1980, las importaciones están un 32% por debajo del nivel de 1981 y los efectos sobre el desempleo y los salarios reales han sido insignificantes.

El ajuste estructural propuesto debería incorporar nuevas dimensiones de investigación y política. En primer lugar está el impacto de las

nuevas tecnologías. Los países desarrollados ya se han ocupado de la reestructuración durante más de un decenio y la adopción de nuevas tecnologías está afectando a los procesos del trabajo y a su organización. Este aspecto sólo ha recibido atención marginal en América Latina, a pesar de que se está registrando una rápida incorporación de nuevas tecnologías en los sectores modernos. Dos cuestiones parecen ser importantes en este contexto. En primer lugar, la identificación de los efectos de la nueva tecnología sobre el empleo, incluida la repercusión sobre los niveles de empleo, así como los cambios en el perfil de calificaciones. La investigación sobre este aspecto en los países desarrollados no ha arrojado aún resultados definitivos (Emmerij, 1987) y debería tener en cuenta la característica local de la estructura de producción y la disponibilidad de mano de obra calificada. En segundo lugar está la cuestión de organización de los procesos del trabajo. En efecto, la flexibilidad del proceso de producción es una de las respuestas que da la nueva tecnología a los problemas de baja productividad en el mundo desarrollado. Esto afecta a las relaciones laborales y especialmente a la protección y la legislación del trabajo. Como resultado, se están sugiriendo políticas dirigidas a reformar los códigos del trabajo y los sistemas de seguridad social sin un análisis profundo de la situación existente ni de la pertinencia de las prescripciones disponibles para las características específicas de la región. Estas son esferas en que el trabajo conjunto entre el Norte y el Sur podría producir mayores beneficios.

Una segunda esfera de interés es la administración de los instrumentos de política económica en un marco de ajuste estructural. Los efectos sobre el empleo y el ingreso pueden analizarse en relación con la mayoría de los instrumentos, pero para ilustrar la cuestión mencionaremos sólo dos de ellos: el gasto público y las políticas salariales. Indudablemente, las posibilidades de aumentos de los gastos del sector público se limitarán en el futuro. Por el contrario, la necesidad de mantener los déficit fiscales bajo control probablemente supondrá reducción de los gastos, aumentando la importancia de los criterios que han de

aplicarse para expandir o afectar menos (en el marco de la reducción) el empleo y la equidad y el papel del sector público como empleador.

La selectividad en el manejo del gasto público exigirá conocimiento del impacto de diferentes rubros o proyectos sobre el empleo y los ingresos. Hay ya estudios disponibles sobre los efectos de la inversión pública sobre el empleo (PREALC, 1984), así como varios estudios sobre la repercusión de los gastos del sector público en los pobres (Foxley, Aninat y Arellano, 1979; Rodríguez, 1985; Webb, 1973; PREALC, 1976). Se abrirán espacios más amplios para aumentar la selectividad y fijar los objetivos del gasto público, lo cual, como en el caso del sector informal, probará que las investigaciones efectuadas en el decenio anterior podrían constituir un aporte útil para el diseño de políticas. A su vez, esto generará nuevas necesidades de investigación.

El sector público ha sido históricamente un importante empleador en América Latina. El empleo público ha aumentado a un ritmo más rápido que el empleo no agrícola y su participación ha aumentado incluso más rápidamente en aquellos puestos ocupados por los más educados (Echeverría, 1985). En parte ello ha sido el resultado de las crecientes funciones del sector público, pero en parte es también el papel amortiguador desempeñado por el sector para disminuir el conflicto social que se deriva de la insuficiencia del sector privado para crear puestos de trabajo al ritmo necesario. Sin embargo, las tendencias futuras no permiten prever que el sector pueda continuar desempeñando este importante papel, aun cuando se puedan evitar las masivas reducciones de empleados públicos. Esta situación abre campos de análisis donde la investigación ha sido insuficiente. Por una parte, la cuestión de las funciones e incentivos de los empleados públicos, en particular cuando la reducción de los salarios del sector está afectando a la capacidad de atraer a las personas con las necesarias habilidades y conocimientos. Por otra parte, el efecto que un papel menos dinámico del sector público podría tener sobre la situación global del empleo, su repercusión sobre el desempleo y sobre las demandas de conocimientos especializados, lo cual, a su vez, exigirá un examen del sistema educacional, especialmente a nivel universitario.

Una segunda esfera de política económica en que se requiere realizar nuevos trabajos es la de

los salarios. Hay acuerdo respecto de que los salarios reales se han reducido durante el período de ajuste. En muchos países ello implica que el actual nivel de salarios está por debajo del que prevalecía a comienzos del decenio de 1970. Un componente clave de cualquier estrategia será la recuperación de los salarios, por lo menos al nivel existente antes de la crisis. Sin embargo, las restricciones macroeconómicas y microeconómicas por lo general conducen a una prescripción común según la cual en el mejor resultado los salarios deberían mantenerse constantes en términos reales, o, lo que ocurre más a menudo, reducirse aún más. Las restricciones existen, pero la respuesta está en contradicción con una política para disminuir la deuda social. Por lo tanto, deberían encontrarse nuevas opciones. Con este propósito, se deberían emprender investigaciones para explorar, por ejemplo, el grado de flexibilidad de las estructuras salariales que permitan un reajuste mayor y diferenciado del salario mínimo; las posibilidades y maneras prácticas de vincular el reajuste con los cambios de productividad; y nuevos esquemas de redistribución dinámica del ingreso y la riqueza mediante la participación de los trabajadores en las utilidades o el capital.

La formulación de políticas salariales reforzará también la necesidad de llevar a efecto nuevas investigaciones sobre la forma en que funcionan los mercados de trabajo en los países en desarrollo. En el pasado, éste ha sido un campo casi olvidado entre aquellos que abordaban el problema del empleo desde una perspectiva de crecimiento y equidad y aquellos que se concentraban en un análisis más tradicional del mercado de trabajo. Los resultados en materia de empleo y salarios han conducido, sin embargo, a la búsqueda de marcos analíticos alternativos donde prevalezcan los mercados segmentados. Las normas de determinación de salarios y de empleo parecen ser diferentes según los segmentos y sus interrelaciones se hallan todavía en discusión. El comportamiento de salarios fijos que se observa en los sectores más organizados transfiere el peso del ajuste al desempleo; mientras, la facilidad de entrada en el sector informal hace de la flexibilidad de los ingresos y los salarios las variables de ajuste. La elección entre empleo a bajos niveles de ingresos y el desempleo abierto no está clara todavía. El diseño de políticas exige

rá por lo tanto nuevas investigaciones en este campo, ya que el análisis convencional resulta inadecuado para prever los resultados.

Finalmente, el escenario político actual abre también más posibilidades para la investigación interdisciplinaria. La mayor negociación y participación de los actores sociales exigirá en la situación latinoamericana esfuerzos sustantivos en muchas esferas. En primer lugar, en el establecimiento de la capacidad institucional de los agentes participantes, lo que implica un mayor conocimiento de la situación económica y la capacidad de ocuparse de cuestiones técnicas. En segundo lugar, mientras más fuertes sean los agentes participantes, más duraderos y equitativos serán los resultados de la negociación. Esto requiere legitimidad. En tercer lugar, exige asimismo cambios en el gobierno para establecer los procedimientos y constituir también una capacidad de recursos humanos para intervenir cuando sea necesaria-

rio. Finalmente, también se debería permitir que participaran aquellos no representados por los actores sociales tradicionales (trabajadores y empleadores), como los campesinos y los trabajadores informales. Esto exigirá que identifiquen sus restricciones y, lo que es más importante, sus reclamos. Exigirá, asimismo, el diseño de formas institucionales más eficientes para atender esos reclamos, que se presentan por lo general a niveles locales. A su vez, deberían explorarse políticas de descentralización para aumentar la capacidad de ejecución del sector público. Finalmente, la negociación entre los grupos ya incorporados debería ir más allá de cuestiones de equidad y considerar la creación de empleos como un objetivo importante, ya que ésta será en el largo plazo la forma más eficaz de beneficiar a quienes trabajan hoy en los sectores de baja productividad.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Altimir, O. (1979): *La dimensión de la pobreza en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile.
- Arellano, J.P. (1987): *Comparación de los planes de estabilización de Argentina, Brasil y Perú*, serie Apuntes CIEPLAN, N° 63, Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Arida, P. y A. Lara Rezende (1985): Inertial inflation and monetary reform in Brazil. J. Williamson (comp.): *Inflation and Indexation*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Balassa, B. (1977): *Policy Reform in Developing Countries*. Oxford: Pergamon Press.
- Bhagwati, J. (1978): *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*. Cambridge, Mass.: Ballinger Press.
- Birbeck, C. (1979): Self-employed proletarians in an informal factory: The case of Cali's garbage dump. R. Bromley (comp.): *The Urban Informal Sector*. Oxford: Pergamon Press Ltd.
- Bromley, R. (1979): *The Urban Informal Sector: Critical Perspectives on Employment and Housing Policies*. Oxford: Pergamon Press Ltd.
- Canitrot, A. (1981): Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981. *Desarrollo Económico*. Buenos Aires: IDES, julio-septiembre.
- (1983): *Orden social y monetarismo*, serie Estudios CEDES, N° 7, Buenos Aires: CEDES.
- Carbonetto, D. (1985): *Informe sobre investigación del sector informal urbano de Lima Metropolitana*. Lima, mimeo.
- Carbonetto, D. y E. Chávez (1984): Sector informal urbano: heterogeneidad del capital y excedente bruto del trabajo. *Socialismo y participación*. Lima: Ediciones Socialismo y Participación, junio.
- CEPAL (1965): *El proceso de industrialización en América Latina* (E/CN.12/716/Rev. 1). Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 66. II.G.4.
- (1984): *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina* (LC/G. 1332), serie Cuadernos de la CEPAL, N° 48. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s. 84.II.G.18.
- (1985): *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste* LC/G.1340, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 49. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.85.II.G.9.
- CEPAL-PNUD (1980): *¿Se puede superar la pobreza?* Santiago de Chile: CEPAL-PNUD.
- Clark, C. (1951): *The Conditions of Economic Progress*. Londres: Macmillan and Co., Ltd.
- Cline, W. (1972): *Potential Effects of Income Redistribution on Economic Growth: Latin American Cases*. Nueva York: Praeger.
- Cornia, A., R. Jolly y F. Stewart (1987): *Ajuste con rostro humano*. Madrid: Siglo XXI.
- Cortázar, R. (1984): Restricción externa, desempleo y salarios reales: perspectivas y conflictos. *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 14. Santiago de Chile: CIEPLAN, septiembre.
- Cortázar, R., A. Foxley y V.E. Tokman (1984): *Legados del monetarismo. Argentina y Chile*. Buenos Aires: Ediciones Solar.
- Cortez, H. (1987): *Programa de empleo en Chile: circunstancias, orientaciones y experiencias*, documento presentado a la

- Reunión Técnica sobre Programas Especiales de Empleo, organizada por el PREALC, Santiago de Chile, 25 al 28 de agosto.
- Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (1985): *Segmentación del mercado de trabajo en el área metropolitana de San José*. San José: MIDEPLAN.
- De Soto, H. (1986): *El otro sendero*. Lima: Editorial El Baranco.
- Díaz-Alejandro, C. (1981): *Latin America in the 1980s*. New Haven: Economic Growth Center, Yale University.
- Echeverría, R. (1985): *Empleo público en América Latina*, serie Investigaciones sobre empleo, N° 26. Santiago de Chile: PREALC.
- Emmerij, L. (1974): Nuevo enfoque de algunas estrategias para aumentar el empleo productivo. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 90, N° 3. Ginebra: OIT, septiembre.
- (1987): *Education and Training in the Face of Rapid Technological Change: A Proposal*, documento presentado al Diálogo Norte-Sur, Budapest, 6 al 9 de septiembre.
- Fajnzylber, F. (1983): *Industrialización trunca de América Latina*. México, D.F.: Edición Nueva Imagen.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1987): *A Framework for Action for Food, Agriculture and Rural Development in Latin America and the Caribbean*. Roma (documento de trabajo).
- Fei, J.C.H. y G. Ranis (1961): A theory of economic development. *American Economic Review*. Menasha: American Economic Association, septiembre.
- Ferrer, A. (1963): *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ffrench-Davis, R. (1983): El experimento monetarista en Chile: una síntesis crítica. *Desarrollo Económico*. Buenos Aires: IDES, julio-septiembre.
- Figueroa, A. (1972): *Income Distribution, Employment and Development: the Case of Peru*. Nashville: Vanderbilt University.
- Foxley, A. (1974): Redistribución del consumo: efectos sobre la producción y el empleo. *El Trimestre Económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- (1982): *Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics*. Berkeley: California University Press.
- Foxley, A., E. Aninat y J.P. Arellano (1979): *Redistributive Effects of Government Programmes: The Chilean Case*. Oxford: Pergamon Press Ltd.
- Frenkel, R. (1986): Salarios e inflación en América Latina. Resultados de investigaciones recientes en la Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Chile. *Desarrollo Económico*. Buenos Aires: IDES, enero-marzo.
- Frenkel, R. y J.M. Fanelli (1987): *El Plan Austral: un año y medio después*. Buenos Aires: CEDES, mimeo.
- García, A. (1984): *Industrialización para el desarrollo equitativo*, serie Monografías sobre empleo, N° 39. Santiago de Chile: PREALC/ISS.
- García, N. y M. Marfán (1981): *Incidencia indirecta de la industrialización latinoamericana sobre el empleo*, serie Trabajos ocasionales, N° 38. Santiago de Chile: PREALC.
- (1985): *Identificación de sectores claves*. Santiago de Chile: PREALC. Inédito.
- García, N. y V.E. Tokman (1985): *Acumulación, empleo y crisis*, serie Investigaciones sobre empleo, N° 25. Santiago de Chile: PREALC.
- Houghton, N. (1987): *Perú: el programa de apoyo al ingreso temporal*, documento presentado a la Reunión Técnica sobre Programas Especiales de Empleo, organizada por el PREALC, Santiago de Chile, 25 al 28 de agosto.
- Kaztman, R. (1984): Las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, N° 24 (I.C/G.1324). Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas: N° de venta: S.84.II.G.5.
- Krüger, A. (1978): *Foreign Trade Regimes and Economic Development. Liberalization Attempts and Consequences*. Cambridge, Mass.: Ballinger Press.
- Krüger, A. y otros (1981): *Trade and Employment in Developing Countries. Vol. 1: Individual Studies*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kuznets, S. (1957): Quantitative aspects of the economic growth of nations: II. Industrial distribution of national product and labour force. *Economic Development and Cultural Change*. Chicago: University Research Center in Economic Development and Cultural Change, julio, suplemento del volumen v.
- (1961): Quantitative aspects of the economic growth of nations: VI. Long-term trends in capital formation proportions. *Economic Development and Cultural Change*. Chicago: University Research Center in Economic Development and Cultural Change, julio, parte II.
- Lagos, R. y V.E. Tokman (1984): *Monetarism, employment and social stratification*. *World Development*. Oxford: Pergamon Press Ltd., enero.
- Lewis, A. (1954): Economic development with unlimited supplies of labour. *Manchester School of Economic and Social Studies*. Manchester: Manchester University, Economic Department, mayo.
- Lopes, F. (1986): *O choque heterodoxo*. Río de Janeiro: Editora Campus.
- Meller, P. y A. Solimano (1987): A simple macro model for a small open economy facing a binding external constraint (Chile). *Journal of Development Economics*. Amsterdam: North-Holland Publishing, junio.
- Modiano, E. (1986): *Da inflação a o cruzado*. Río de Janeiro: Editora Campus.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1970): *Hacia el pleno empleo*. Ginebra: OIT.
- (1972): *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Ginebra: OIT.
- (1975): *Generación de empleo productivo y crecimiento económico. El caso de la República Dominicana*. Ginebra: OIT.
- Pazos, F. (1972): *Chronic Inflation in Latin America*. Nueva York: Praeger.
- Pinto, A. (1964): *Chile: una economía difícil*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- (1965): Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. *El Trimestre Económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- (1970): Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. *El Trimestre Económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.

- Portes, A. (1983): The informal sector: Definition, controversy and relation to national development. *Population and Development Review*. Nueva York: Population Council, tercer trimestre.
- Portes, A. y S. Sassen-Koob (1987): Making it underground: Comparative material on the informal sector in Western market economies. *American Journal of Sociology*. Chicago: The University of Chicago Press, julio.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1976): *Situación y perspectivas del empleo en Ecuador*. Santiago de Chile: PREALC.
- (1978): *Employment in Latin America*. Nueva York: Praeger.
- (1980): *Elasticidad de sustitución: evaluación crítica e implicaciones para políticas de empleo en América Latina*, serie Documentos de trabajo, N° 192. Santiago de Chile: PREALC.
- (1981a): *Economía campesina y empleo*. Santiago de Chile: PREALC.
- (1981b): *Sector informal: funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile: PREALC (2ª impresión).
- (1982a): *Mercado de trabajo en cifras: 1950-1980*. Santiago de Chile: PREALC.
- (1982b): *Planificación del empleo*. Santiago de Chile: PREALC.
- (1983a): *Los programas especiales de empleo: algunas lecciones de la experiencia*, serie Documentos de trabajo, N° 225. Santiago de Chile: PREALC.
- (1983b): *Los programas especiales de empleo: lecciones del Programa de Empleo Mínimo en Chile*, serie Documentos de trabajo, N° 228. Santiago de Chile: PREALC.
- (1984): *El efecto empleo de la inversión pública*, serie Investigaciones sobre empleo, N° 23. Santiago de Chile: PREALC.
- (1985): *Beyond the Crisis*. Santiago de Chile: PREALC.
- (1987): *Adjustment and Social Debt. A structural approach*. Santiago de Chile: PREALC.
- Prebisch, R. (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- (1982): Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica. *Revista de la CEPAL*, N° 17 (E/CEPAL/G.1205). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.82.II.G.3.
- Quijano, A. (1974): The marginal pole of the economy and the marginalized labour force. *Economy and Society*. Londres: Routledge and Kegan, noviembre.
- Ranis, G. (1983): Employment and income distribution constraints in Latin America. V. Urquidí y S. Trejos (comps.): *Human Resources, Employment and Development*, vol. 4, *Latin America*. Londres: The Macmillan Press Ltd.
- Rodríguez, J. (1985): *La distribución del ingreso y el gasto social en Chile-1983*. Santiago de Chile: ILADES.
- Rodríguez, J. y J. Wurgaft (1987): *La protección social a los desocupados en América Latina*, serie Investigaciones sobre empleo, N° 28. Santiago de Chile: PREALC.
- Souza, P. (1980): *Emprego, salários e pobreza*. São Paulo: Editora HUCITEC.
- Sunkel, O. (1971): Capitalismo transnacional y desintegración nacional. *El Trimestre Económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- Tavares, M.C. y J. Serra (1971): Más allá del estancamiento. Una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente del Brasil. *El Trimestre Económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, diciembre.
- Taylor, L. (1987): *Orthodox Macroeconomic Stabilization: Temperate Medicine, Tropical Disease*. Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology, mimeo.
- Teitel, S. y F.E. Thoumi (1986): From import substitution to exports: The manufacturing exports experience of Argentina and Brazil. *Economic Development and Cultural Change*. Chicago: The University of Chicago Press, abril.
- Tokman, V.E. (1975): *Distribución del ingreso, tecnología y empleo. Análisis del sector industrial en el Ecuador, Perú y Venezuela*, serie Cuadernos del ILPES, N° 23. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.
- (1978): An exploration into the nature of the informal-formal sector relationship. *World Development*. Oxford: Pergamon Press Ltd., septiembre-octubre.
- (1982): Desarrollo desigual y absorción de empleo. América Latina (1950-1980). *Revista de la CEPAL*, N° 17 (E/CEPAL/G.1205). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.82.II.G.3.
- (1985): El proceso de acumulación y la debilidad de los actores. *Revista de la CEPAL*, N° 26 (I.C/G.1350). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, agosto.
- (1986a): Creación de empleo productivo: una tarea impostergable. *Desarrollo Económico*. Buenos Aires: IDES, octubre-diciembre.
- (1986b): Crisis, ajuste económico y costo social. *El Trimestre Económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- (1987a): *Informal Sector Today. A Policy Proposal*, documento presentado al Diálogo Norte-Sur, Budapest, 6 al 9 de septiembre.
- (1987b): El sector informal: quince años después. *El Trimestre Económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
- Vigier, M.E. (1987): *El impacto social del PAIT - Resumen de estudios sobre el Programa de apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) en Lima Metropolitana-Perú*, documento presentado a la Reunión Técnica sobre Programas Especiales de Empleo, organizada por el PREALC, Santiago de Chile, 25 al 28 de agosto.
- Webb, R. (1974): *Income and Employment in the Urban Traditional Sector: The Case of Peru*. Princeton: Princeton University. Inédito.
- (1973): *Government Policy and Distribution of Income in Peru*, serie Princeton University Discussion Papers, N° 39. Princeton: Princeton University.
- Wells, J. (1987): *Empleo en América Latina. Una búsqueda de opciones*. Santiago de Chile: PREALC.