



“Trabajadores pobres e informales”: Economistas, organismos internacionales y el mundo del trabajo en América Latina (1960-1980)

ÁNGELA VERGARA

California State University, Los Ángeles

avergar@calstatela.edu

Resumen: Durante las llamadas décadas del desarrollo, 1960 y 1970, los economistas y los organismos internacionales se abocaron a estudiar el mundo del trabajo en América Latina. La región presentaba desafíos específicos y distintos al mundo industrializado y, por lo tanto, requería nuevos conceptos e interpretaciones. En este artículo se examina cómo los grupos de especialistas locales y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) discutieron y analizaron el problema del empleo y el mercado de trabajo. Utilizando documentos y publicaciones de la OIT, el Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y economistas locales, se muestran las contribuciones de América Latina al debate global sobre desempleo. También se identifican las formas en que este diálogo, cada vez más técnico y académico, excluyó a los trabajadores y sus organizaciones.

Palabras clave: desempleo, desarrollo económico, Organización Internacional del Trabajo, informalidad

Recibido: 1 de mayo de 2021. **Aprobado:** 28 de septiembre de 2021.



Introducción¹

A mediados de la década de 1970, según los economistas chilenos Alejandro Foxley y Óscar Muñoz, el desempleo y el funcionamiento de los mercados de trabajo preocupaban “cada vez con mayor intensidad, a raíz de su persistencia a largo plazo y de la estrecha asociación que se ha podido establecer entre ellos y los fenómenos de la pobreza”.² Esta preocupación reflejaba el ambiente de crisis en que escribían los autores, así como también un cambio respecto a quiénes estudiaban el mundo del trabajo y cómo lo hacían. A partir de los años sesenta, las ciencias económicas mostraron cada vez más interés por los temas laborales. La estadística del trabajo, la administración de la empresa, la relación entre salario, empleo, e inflación, comenzaron a aparecer con mayor frecuencia en las revistas de economía y fueron incorporadas a las mallas curriculares de los principales centros académicos. Por su parte, los estudios, las conferencias, y los programas de asistencia técnica, auspiciados por los organismos internacionales, contribuyeron a propagar estas miradas económicas sobre el empleo y los problemas sociales.³ Atrás quedaba la época dorada de abogados y médicos, quienes durante la primera mitad del siglo XX construyeron el marco jurídico e institucional para hacer frente a los diversos problemas de la clase obrera.

Los economistas formaron parte de un extenso grupo de expertos que participó en la construcción y la administración del Estado en América Latina. Desde diversas disciplinas (leyes, ingeniería, medicina, agronomía) y en distintos momentos históricos, los expertos se presentaron como actores neutros, cuyas propuestas estaban ancladas en conocimientos científicos y técnicos, ubicados más allá de la contingencia y los intereses políticos. Ya sea dentro o fuera del aparato estatal, estos grupos de profesionales participaron

¹ La autora agradece los comentarios realizados por Ted Beatty y Claudio Llanos, así como las sugerencias de los evaluadores anónimos. Agradece además a Pablo Geraldo por la confección de los mapas, a Julián Gómez Delgado por compartir documentos e información sobre los planes de empleo en Colombia, y a Andrea Larroucau por su minucioso trabajo de edición.

² Alejandro Foxley y Óscar Muñoz, “Políticas de empleo en economías heterogéneas”, *El Trimestre Económico*, 43, 172 (1976): 1027–49. Este artículo es una versión revisada de un trabajo realizado por los autores para el PREALC en 1974: Alejandro Foxley y Óscar Muñoz, *Employment Policies in Heterogenous Economies* (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, 1974).

³ La economía no era un saber homogéneo. Las distintas miradas técnicas sobre el mundo del trabajo también reflejaban los debates económicos de esas décadas. Si bien este artículo se concentra en las contribuciones de aquellos economistas ligados a la CEPAL y la OIT, es importante destacar que estas ideas también fueron una respuesta al avance de las teorías monetaristas y neoliberales en la región.

tanto en redes locales como en espacios transnacionales y, sobre todo desde mediados del siglo XX, comenzaron a perfeccionarse en universidades extranjeras y recibieron el apoyo de organismos internacionales.⁴ Los economistas siguieron una trayectoria parecida. Por un lado, las ciencias económicas se convirtieron en una disciplina académica con fuertes lazos internacionales y, por otro lado, sus herramientas e interpretaciones influyeron en las políticas públicas. Disciplina fundamental para entender los esfuerzos desarrollistas de la década de 1960, la economía pasó a ser uno de los saberes técnicos más influyentes para pensar y enfrentar las transformaciones de finales del siglo XX.⁵

Al igual que en otros temas económicos, la mirada cada vez más técnica sobre el desempleo surgió del encuentro entre investigadores locales y expertos internacionales. Para el caso de América Latina, la historiografía ha destacado la importancia de situar los debates sobre el mundo del trabajo en un marco global. Diversos estudios han demostrado el origen común de las leyes sociales, los códigos del trabajo y los organismos estatales a cargo de temas laborales. Durante las tres primeras décadas del siglo XX, los expertos, en su mayoría abogados, se encontraban en conferencias internacionales, compartían lecturas y sensibilidades similares, y buscaban respuestas legales para solucionar las diversas crisis y conflictos sociales.⁶ Desde 1936, las reuniones regionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de otros organismos panamericanos contribuyeron a institucionalizar muchos de estos vínculos y conformaron un espacio para reflexionar en torno a las preocupaciones comunes de los países del continente.⁷ Para la segunda

⁴ Existe una amplia historiografía sobre el rol de los expertos en América: un estudio reciente que da cuenta de estos debates, desde una perspectiva transnacional, es Andra B. Chastain y Timothy Lorek, eds., *Itineraries of Expertise: Science, Technology, and the Environment in Latin America's Long Cold War* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2020).

⁵ Margarita Fajardo, *The World That Latin America Created: The United Nations Economic Commission for Latin America in the Development Era* (Cambridge: Harvard University Press, 2022); Amy C. Offner, *Sorting out the Mixed Economy: The Rise and Fall of Welfare and Developmental States in the Americas* (Princeton: Princeton University Press, 2019).

⁶ Véase, por ejemplo, Leon Fink y Juan Manuel Palacio, eds., *Labor Justice Across the Americas* (Urbana: University of Illinois Press, 2018).

⁷ Sobre el papel de la OIT en América Latina véase por ejemplo: Laura Caruso y Andrés Stagnaro (coords.) *Una historia regional de la OIT: aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano* (La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2017); Norberto O. Ferreras, Andrés Stagnaro y Laura Caruso, *A Conexão OIT-América Latina: Problemas Regionais do Trabalho em Perspectiva Transnacional* (Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda, 2019). Para una historia global de la OIT véase Daniel Maul, *La Organización Internacional del Trabajo: 100 años de políticas sociales a escala mundial* (Ginebra: OIT, 2018).

mitad del siglo XX, existía un complejo circuito que incluía a centros académicos, conferencias, y organismos internacionales.⁸

Durante el período 1968-1993, el Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) se convirtió en uno de los espacios más importantes para comprender la producción de conocimiento y el intercambio de ideas sobre el funcionamiento del mercado de trabajo. El PREALC era un programa técnico de la OIT y pertenecía a la red de organismos internacionales dedicada a analizar los desafíos del desarrollo económico. Entre 1968 y 1993, realizó estudios y asesorías técnicas e impartió cursos de capacitación para funcionarios públicos. Sus estudios sobre la pobreza, el mercado de trabajo y el desarrollo influyeron en cómo se entendía el desempleo en la región; sus análisis sobre la informalidad urbana, el subempleo rural y la desigualdad fueron el fundamento de las políticas de empleo y de reducción de la pobreza de fines del siglo XX. Si bien el PREALC fue un organismo técnico de la OIT, sería un error considerarlo solo como una institución impuesta desde afuera. Su historia es mucho más compleja y refleja la estrecha relación entre expertos locales y extranjeros y la formación de redes transnacionales de producción de conocimiento. Su oficina atrajo a un gran número de economistas y científicos sociales locales; financió pasantías y becas, y sus estudios fueron el fruto tanto de las preocupaciones de la OIT como de las inquietudes de los expertos latinoamericanos.

El objetivo de este artículo es reconstruir la historia del PREALC y su contribución a los debates sobre el desempleo y la pobreza en América Latina durante los años setenta. Se argumenta que su enfoque económico, su estatus de organismo internacional y su distanciamiento de la política local resonaron en una generación de expertos que buscaba comprender el mundo del trabajo desde las ciencias económicas y ofrecer una respuesta científica a los desafíos sociales de la época. En un escenario de profunda polarización e inestabilidad económica y de fuerte represión del mundo sindical, el equipo técnico del PREALC se presentó como una alternativa tanto frente a las posturas más radicales como a las corrientes monetaristas que comenzaban a ganar terreno en la región. Al mismo tiempo, defendió el rol del Estado como promotor del desarrollo económico y social, pero creía en la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y, hacia fines de la década de los ochenta, apoyó la apertura al mercado internacional. Gran parte de la historiografía sobre este período se ha abocado a estudiar el impacto del monetarismo y su influencia en la transformación de las relaciones laborales. Sin embargo, entender estas otras propuestas y miradas económicas sobre el

⁸ Eduardo Devés Valdés, "La circulación de las ideas y la inserción de los científicos económico-sociales chilenos en las redes conosureñas durante los largos 1960", *Historia* 37, 2 (2004): 337-66.

mundo del empleo nos permite ir más allá de los experimentos neoliberales autoritarios de la década de 1980 y comprender el desarrollo histórico de lo que Carlos Ruiz denominó el progresismo neoliberal.⁹

Esta investigación se basa en los documentos y las publicaciones de la OIT y del PREALC. Gran parte de esta documentación se encuentra disponible en el archivo digital de la OIT, desde donde es posible acceder, entre otras cosas, a las actas de las asambleas, los informes del director general, y las publicaciones de organismos regionales como el PREALC.¹⁰ Asimismo, se consultaron las principales revistas latinoamericanas en temas económicos tales como *Trimestre Económico* (México) y *Desarrollo Económico* (Argentina). Estas fuentes nos permitieron reconstruir el diálogo entre los organismos internacionales y los expertos latinoamericanos, así como rastrear la presencia cada vez más importante de los economistas en las discusiones sobre los asuntos laborales.

Desempleo y desarrollo económico

Comprender y planificar el desarrollo económico del continente se convirtió en uno de los desafíos más importantes para las ciencias económicas. Desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo regional de las Naciones Unidas fundado en 1948, se articuló una visión de desarrollo que proponía un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones e impulsado por el Estado, así como una serie de reformas estructurales. Más allá de los análisis técnicos y académicos, la influencia de la CEPAL, señala Margarita Fajardo, consistió en proporcionar a los gobiernos y a la clase política un nuevo lenguaje y herramientas para pensar los procesos de transformación económica. Asimismo, los expertos ligados a la CEPAL y a otros espacios de producción de conocimiento contribuyeron a situar los problemas de las economías latinoamericanas como parte de un sistema económico global.¹¹ Durante los años sesenta y setenta, un grupo de expertos, influenciados por la teoría de la dependencia, fueron más allá de la relación centro-periferia, y argumentaron que la raíz del problema económico de la región era tanto la relación asimétrica y desigual que existía con el mundo industrializado como los intereses y la actitud de las élites locales. Más que espectadores o receptores de teorías extranjeras, los economistas

⁹ Carlos Ruiz Encina, *La política en el neoliberalismo: experiencias latinoamericanas* (Santiago: LOM Ediciones, 2019).

¹⁰ Para una descripción detallada de este archivo, véase Ángela Vergara, “Digital Resources: Latin America and the International Labour Organization”, *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*, 2021.

¹¹ Fajardo, *The World that Latin America Created*.

latinoamericanos produjeron nuevas ideas, interactuaron y dialogaron con estudiosos procedentes de diferentes lugares, y buscaron un espacio y una voz en las organizaciones financieras internacionales.¹²

Durante los años sesenta, el desarrollo económico y la superación de la pobreza se convirtieron también en preocupaciones globales. En 1961, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hizo un llamado a todos los países y organismos internacionales especializados a intensificar los programas de desarrollo económico y social. Al considerar el desarrollo como uno de los pilares de la paz mundial, la ONU urgía a todos los países a acelerar la “industrialización, la diversificación y el desarrollo de un sector agrícola altamente productivo” y combatir el “analfabetismo, el hambre y las enfermedades”.¹³ Para lograr estos objetivos, los organismos internacionales debían asistir a los países pobres en el diseño de planes y medidas conducentes al desarrollo y contribuir, a través de la investigación y la recopilación de datos estadísticos, a comprender los problemas económicos y sociales. En 1971, la Asamblea General reafirmó su compromiso con el desarrollo y con “crear un orden económico y social más justo y racional”.¹⁴

En este escenario, la OIT comenzó a promover el pleno empleo como uno de los componentes del desarrollo económico y social. Si en Europa occidental el pleno empleo había sostenido la reconstrucción de la posguerra y la expansión del Estado de bienestar, existía poca claridad acerca de cómo otros países, en distintas etapas de desarrollo, podían alcanzar esta meta. Por un lado, la definición de desempleo, las respuestas institucionales y los estudios económicos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo provenían de las experiencias históricas de los países desarrollados e industrializados.¹⁵ En general, estas miradas no lograban rescatar la complejidad de los procesos que se vivían en otras partes del mundo e ignoraban las experiencias del empleo agrícola tradicional o la importancia del trabajo no-industrial.¹⁶ Por otro lado, en el nuevo orden económico mundial de la posguerra, las posibilidades de promover el pleno empleo estaban ligadas a las políticas

¹² Christy Thornton, *Revolution in Development: Mexico and the Governance of the Global Economy* (Oakland: University of California Press, 2021).

¹³ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Resolución 1710: Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”, 19 de diciembre de 1961.

¹⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Resolución 2626: Estrategia Internacional del Desarrollo para el segundo decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”, 24 de octubre de 1970.

¹⁵ Sobre los primeros esfuerzos de la OIT por entender el desempleo, véase Sabina Dimarco, “Argentina, la OIT y el problema del desempleo: procesos de categorización a escala transnacional”, en *A conexão OIT-América Latina. Problemas regionais do trabalho em perspectiva transnacional*, 33-56.

¹⁶ Aaron Benanav, “The Origins of Informality: The ILO at the Limit of the Concept of Unemployment”, *Journal of Global History* 14, 1 (2019): 107-25.

comerciales, financieras y económicas de los Estados Unidos. Los esfuerzos de algunos representantes de la OIT por vincular los acuerdos internacionales sobre comercio y aranceles con los derechos y la seguridad del trabajo habían fracasado.¹⁷ Para comprender y combatir el desempleo, la pobreza y el subdesarrollo se requerirían nuevos conceptos y estrategias, así como también cambios en el orden internacional.

Una lectura de los documentos de la OIT entrega algunas luces sobre cómo se construyó un corpus para interpretar y responder a los problemas relacionados con el empleo en los países del sur global, así como sobre el rol que cumplieron expertos y representantes provenientes de diferentes países. En 1959, el Consejo de Administración de la OIT convocó a una reunión de expertos en problemas de empleo y desarrollo económico. La comisión estaba integrada por seis economistas de destacada trayectoria internacional: Roberto de Oliveira Campos (Brasil), Benjamin Higgins (Canadá), V. Ajmnone Marsan (Italia), Jozef Pajestka (Polonia) y Kakkadan Nandarath (India). Luego de dos reuniones, en febrero y en septiembre de 1960, la comisión elaboró un detallado informe que influiría en el diseño de futuras resoluciones y convenciones. “El desempleo y el subempleo”, señalaban los autores, “son endémicos en los países en vía de desarrollo, donde causan pobreza y angustias generalizadas”.¹⁸ Ante la magnitud del problema, los economistas recomendaban incorporar metas de creación de nuevos empleos en los planes de desarrollo. Se señalaba también la necesidad de fomentar la inversión, promover actividades intensivas de mano de obra, organizar programas de empleos de emergencia, y avanzar en la capacitación de los trabajadores. En cuanto a la cooperación internacional, esta debía abocarse a “la formación de mano de obra en todos los niveles, incluido el desarrollo de conocimientos y habilidades de gestión, con especial atención a la mejora de la productividad y las relaciones capital-trabajo”.¹⁹

Si el informe reafirmaba la visión de que los problemas del funcionamiento del mercado de trabajo eran distintos y más graves en los países del sur global, su discusión en las asambleas y consejos de la OIT evidencia las distintas perspectivas de empresarios, trabajadores y Estados.²⁰ En junio de

¹⁷ Jill Jensen, “Negotiating a World Trade and Employment Charter: The United States, the ILO and the Collapse of the ITO Ideal”, en *The ILO from Geneva to the Pacific Rim - West Meets East*, ed. Nelson Lichtenstein y Jill Jensen (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2016), 83–109.

¹⁸ “Employment Objectives in Economic Development”, *International Labour Review* 84, 5 (1961): 394–411, 394. Todas las traducciones de las citas pertenecen a la autora.

¹⁹ “Employment Objectives in Economic Development”, 411.

²⁰ Como sugiere Vicente Silva en su artículo sobre la OIT y el futuro del trabajo, es fundamental entender las posturas de los tres estratos representados al interior de la organización: trabajadores, empresarios, y gobiernos. Vicente

1961, por ejemplo, durante la reunión del Consejo de Administración de la OIT, Seiji Kudo, representante del gobierno japonés, destacó que el documento era un gran aporte para comprender las dificultades que enfrentaban los países no industrializados. Si bien Kudo era partidario de invertir en programas educativos y de capacitación, también sostenía que la OIT debía preocuparse por el rápido crecimiento demográfico porque, según él, “era difícil elevar el nivel de vida cuando la tasa de crecimiento de la población es superior a la del progreso económico”.²¹ No todos estuvieron de acuerdo con el informe. Kalmen Kaplansky, representante de los trabajadores de Canadá, criticó el enfoque excesivamente técnico y económico: “el informe careció de un toque humano [...] ha sido elaborado por economistas de una sola escuela, casi todos profesores, quienes abordaron el problema desde un punto de vista puramente mecanicista”. Kaplansky también denunció la omisión de temas fundamentales para los trabajadores tales como el aumento de los salarios, la mejora de las condiciones de vida y “la seguridad de que los frutos del avance económico se compartirán”. El dirigente canadiense terminó su intervención haciendo un llamado a no olvidar que la OIT era una institución para y con los trabajadores. Para Gangadhar Ambekar, dirigente sindical de la India, el informe “tenía muchos puntos positivos, pero no cumplía con los principales objetivos de la OIT” y no protegía los derechos de los trabajadores.²²

El subdesarrollo económico, señalaban los expertos de la OIT, creaba formas distintas de desempleo. En 1961, el Comité de Desempleo introdujo una resolución sobre desempleo en la Asamblea General.²³ Si bien el comité abordaba el tema del empleo a nivel mundial, reconocía que “(l)os problemas más graves se encuentran en los países en desarrollo, que se enfrentan a la gigantesca tarea de superar gradualmente no solo el desempleo sino también el subempleo masivo” sin contar con los medios y el capital necesario para ello. Frente a la magnitud del problema, se insistía nuevamente en la importancia de la cooperación internacional y la adopción, por parte de la OIT, de los instrumentos necesarios para luchar contra el desempleo y la pobreza. Se “enfaticó que nada menos que el pleno empleo es un objetivo aceptable”. En consecuencia, a los países en vías de desarrollo se les recomendaba:

Silva, “The ILO and the Future of Work: The Politics of Global Labour Policy”, *Global Social Policy* (2021). Acceso el 9 de marzo de 2022.

<https://doi.org/10.1177/14680181211004853>

²¹ ILO, “Minutes of the 149th Session of the Governing Body”, junio de 1961, 19.

²² ILO, 20, 21.

²³ El comité estaba integrado por 98 personas y presidido por Bahaman Bin Samsudin (gobierno de Malaya, actualmente Malasia).

- Evaluar los problemas de empleo, teniendo en cuenta su ubicación y volumen.
- Incorporar la creación de empleo a los planes de desarrollo económico y explorar la posibilidad de crear más puestos de trabajo mediante la promoción de formas y técnicas de trabajo, así como de actividades que requiriesen un uso intensivo de mano de obra, en conjunto con proyectos de reforma agraria y desarrollo rural.
- Establecer metas de empleo.²⁴

Estas recomendaciones provenían, como señalaba el texto final, del informe elaborado por los expertos sobre objetivos de empleo en los países en vías de desarrollo. Sin embargo, a pesar de la centralidad de los temas de desarrollo en la discusión, los países del entonces llamado Tercer Mundo no intervinieron en el debate y la resolución fue aprobada sin oposición por la Asamblea General, en junio de 1961.²⁵

Durante los tres años siguientes, la OIT trabajó para transformar la resolución en un convenio, es decir, un instrumento que tuviese mayor peso y que permitiese a los Estados miembros ratificarla y comprometerse activamente para hacer realidad sus principios. Si bien existía consenso sobre la necesidad de abordar el tema del empleo y garantizar la protección del trabajo, algunos representantes de los países en desarrollo veían con cierto escepticismo su aplicación. Durante el debate en la Asamblea General, por ejemplo, el gobierno de Túnez señaló que era imposible alcanzar el pleno empleo si no se aseguraba la cooperación técnica internacional,

el intercambio de procesos tecnológicos entre países desarrollados y en vías de desarrollo; la formación de personal nacional de los países en vías de desarrollo y preferiblemente en sus propias regiones; la asistencia técnica con miras a la organización del mercado de trabajo y servicios de mano de obra mediante la provisión de expertos en este campo; y la obligación de los inversionistas extranjeros de capacitar y emplear mano de obra local en vista de las facilidades tributarias de que disfrutaban en los países en desarrollo.²⁶

El Convenio 122, que fue aprobado en 1964 y entró en vigor en 1966, restableció el compromiso de la OIT con el pleno empleo y la Declaración de Filadelfia de 1944. En su primer artículo, urgía a los Estados a establecer políticas de pleno empleo para “estimular el crecimiento y el desarrollo

²⁴ International Labour Conference, “Record of Proceedings. Forty-Fifth Session. Geneva, 1961” (International Labour Office, 1962), 549, 825, 829.

²⁵ International Labour Office, “Resolutions Adopted by the International Labour Conference at its 45th Session (Geneva, 1961)” (ILO, 1961), 16-21.

²⁶ International Labour Conference, “Record of Proceedings. Forty-Fifth Session. Geneva, 1961”, 440.

económico” y mejorar el nivel de vida de toda la población. Las políticas de pleno empleo debían garantizar:

- (a) “que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo”;
- (b) “que dicho trabajo será tan productivo como sea posible”;
- (c) “que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social”.²⁷

Si bien el Convenio fue aprobado por la Asamblea General, no todos los países miembros lo ratificaron. En 1969, la OIT lamentaba que la ratificación no avanzara con la rapidez que se requería. Unos gobiernos aducían “la imposibilidad de cumplir de manera inmediata los objetivos del convenio. Algunos de los países en desarrollo se refieren a la imposibilidad de lograr el pleno empleo en un futuro previsible. Otros países afirman en términos más generales que su actual estado de desarrollo no permite la ratificación del convenio”. Frente a esta reticencia, la OIT explicó que el objetivo central del Convenio no era lograr el pleno empleo en forma inmediata, pero sí “seguir una política diseñada para promoverlo”.²⁸

En América Latina, si bien la ratificación del Convenio avanzó lentamente, existía preocupación por los problemas de empleo.²⁹ Aun cuando los índices de desempleo no eran alarmantes, los expertos argumentaban que el sector industrial y moderno de la economía no sería capaz de absorber el crecimiento demográfico y las migraciones campo-ciudad. Una lectura de los resúmenes enviados por los gobiernos latinoamericanos entre 1966 y 1979 a la OIT entrega algunas luces de las políticas públicas que se estaban implementado para crear nuevos puestos de trabajo y resolver el problema del desempleo. En estos informes se destacan tres elementos. En primer lugar, se mencionaba la creación o la expansión de departamentos u oficinas dedicadas al empleo dentro de la jurisdicción de los ministerios de trabajo y bienestar social. Chile, por ejemplo, informó en 1971 que “la preocupación del Gobierno por la situación del empleo ha resultado en la creación de un Servicio

²⁷ C 122 – Employment Policy Convention, 1964 (No. 122).

²⁸ International Labour Conference. Fifty-Third Session, 1969, *Summary of Reports on Ratified Conventions*, vol. Report III (Part 1) (Geneva, Switzerland: International Labour Office, 1969), 220, 221.

²⁹ Los siguientes países ratificaron el convenio entre 1966 y 1979: Bolivia (1977), Brasil (1969), Chile (1968), Costa Rica (1966), Cuba (1971), Ecuador (1972), Jamaica (1975), Panamá (1970), Paraguay (1969), Perú (1967), Surinam (1976) y Uruguay (1977). Guatemala, Honduras y Venezuela lo ratificaron en la década del ochenta. Argentina, Colombia y México no lo hicieron.

Nacional del Empleo”. Costa Rica, el primer país de la región en ratificar el Convenio, también señaló que la creación de una oficina de empleo dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social era un avance en la materia.³⁰

Una segunda respuesta, mencionada con frecuencia, eran los programas educativos, vocacionales y de capacitación técnica. Por ejemplo, Brasil destacó la trayectoria del SENAI (*Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial*, establecido bajo el gobierno de Getulio Vargas en 1942); el gobierno cubano mencionó la expansión de los programas de educación rural y educación técnica, y Ecuador se refirió a sus programas de educación y capacitación de mano de obra. Finalmente, las recomendaciones de la OIT resonaban en el interés de los Estados latinoamericanos por las planificaciones globales, la influencia de la CEPAL y la noción de que los programas de desarrollo y las reformas estructurales contribuirían a crear empleos. En el informe presentado por el gobierno peruano se señalaba que “la política económica y social del gobierno buscaba estimular el crecimiento y desarrollo económico, aumentar el estándar de vida, satisfacer las necesidades de mano de obra y resolver los problemas de empleo y subempleo”.³¹

Desde la primera conferencia de 1936, las reuniones regionales constituyeron un espacio de diálogo entre las autoridades de Ginebra y los representantes regionales. Si bien estos encuentros eran tripartitos y permitían a representantes de los gobiernos, los empresarios y los trabajadores discutir los problemas que aquejaban a la región, no eran en ningún caso un espacio regional autónomo. Tanto el informe del director general de la OIT como los temas de la agenda que eran propuestos por Ginebra pautaban, en gran medida, el desarrollo de las conferencias regionales. Esto último se evidencia, por ejemplo, en la octava reunión de los Estados americanos miembros de la OIT, realizada en 1966 en Ottawa, Canadá. En dicha reunión, el Consejo de Administración de la OIT instaló dos temas en la agenda: la seguridad social y el empleo. Para ello se prepararon varios documentos que, junto al informe del director general David A. Morse, sirvieron de base para la discusión.

Uno de los documentos, titulado “Planificación de la mano de obra y política del empleo para el desarrollo económico”, reflejaba claramente la preocupación de la OIT por los problemas del empleo y el desarrollo económico. El informe estaba dividido en tres partes: una evaluación del problema del desempleo, una propuesta de medidas y el rol que le correspondía a la OIT. En consonancia con la mayor parte de los análisis de la época, se explicaba el aumento del desempleo como consecuencia de la aceleración del crecimiento demográfico y la incapacidad del sector moderno

³⁰ International Labour Conference. Fifty-Sixth Session, 1971, *Summary of Reports on Ratified Conventions* (Geneva, Switzerland: ILO, 1971), 66.

³¹ International Labour Conference. Fifty-Sixth Session, 71.

de la economía de crear suficientes puestos de trabajo. El panorama era sombrío. La OIT resumía la situación en América Latina como crítica: “ésta se caracteriza por una insuficiente absorción de la mano de obra, baja productividad y tasas elevadas de desempleo y subempleo”.³² Las condiciones de trabajo precarias agudizaban la falta de empleos en América Latina. Citando los estudios realizados en Sicilia por Paolo Sylos Labini, economista de la Universidad de Roma, la OIT proponía utilizar el concepto de “empleo precario”. Para Labini, esta precariedad significaba que “las personas empleadas en muchas actividades no tienen garantía alguna de estabilidad ni de su empleo ni de sus ingresos y, en consecuencia, no cuentan con perspectivas precisas de mejora”.³³

El informe destacó la singularidad del desempleo en América Latina y la estrecha relación entre la CEPAL y la OIT, evidenciando además la influencia de los economistas. Muchos de los datos sobre América Latina provenían del *Estudio Económico de América Latina* (1964) y del *Boletín Estadístico de América Latina*, ambos publicados por la CEPAL. Asimismo, en 1963 la OIT y la CEPAL organizaron un ciclo de conferencias y cursos sobre planificación de la mano de obra. Los economistas cepalianos comenzaron a explorar la relación entre las economías periféricas y el subempleo agrícola. En la década de 1950, autores como Arthur Lewis habían interpretado el subempleo en relación con el crecimiento demográfico y la baja productividad. Para los cepalianos la situación era más compleja: hacía falta, según el economista argentino Armando Di Filippo, estudiar en profundidad “el tipo de estructura económica en que los subempleados están insertos”.³⁴ Además, era importante entender por qué las economías periféricas no eran capaces de “generar suficientes empleos”.³⁵ Esta incapacidad era resultado del modelo exportador latinoamericano, pero también de las estructuras agrarias y del complejo latifundio-minifundio.³⁶

³² Organización Internacional del Trabajo y Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, *Planificación de la mano de obra y política de empleo para el desarrollo económico* (Ginebra: OIT, 1966), 52.

³³ Paolo Sylos Labini, “El empleo precario en Sicilia”, *Revista Internacional del Trabajo* 69, 3 (1964): 309–28.

³⁴ Armando Di Filippo, *Problema de población y desarrollo económico. Una crítica metodológica* (Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina, 1970), 54.

³⁵ Armando Di Filippo, “La Escuela Latinoamericana del Desarrollo: Tensiones Epistemológicas de un Movimiento Fundacional”, *Cinta Moebio*, 29 (2007): 141–76, 148.

³⁶ Véase por ejemplo: Celso Furtado, *Development and Underdevelopment* (Berkeley: University of California Press, 1964); Heraclio A. Lombardo, “Algunas hipótesis

Como resultado de la reunión regional de 1966, se acordó el Plan de Ottawa de Desarrollo de los Recursos Humanos. Este urgía, en primer lugar, a los países americanos a integrar las políticas de empleo con los “planes para el desarrollo económico, social y educativo general, debidamente coordinados con las actividades de las instituciones privadas y otras instituciones educativas autónomas”.³⁷ En segundo lugar, se reconocía la seguridad social como “un instrumento de auténtica política social, para garantizar un equilibrio social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional”.³⁸ Finalmente, se hacía un llamado a la OIT a prestar ayuda a los países para desarrollar programas de empleo. Planes similares fueron adoptados en África en la reunión en Addis Ababa (1964) y para Asia en Singapur (1966).

Al destacar que la asistencia internacional era imprescindible para el diseño de las políticas de empleo, el Plan de Ottawa reafirmaba la importancia de los saberes técnicos. Más que ayuda financiera, la cooperación consistía en la realización de estudios y cursos de capacitación, y en la entrega de herramientas para establecer programas de planificación de mano de obra. En 1967, la resolución sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo Económico y Social reafirmaba el compromiso de la OIT con los objetivos de la Década Mundial del Desarrollo y “la promoción de la justicia social y la igualdad económica” en todo el mundo. Dentro de las diferentes actividades de cooperación, los expertos internacionales del trabajo debían asesorar y orientar “a los Estados miembros en sus esfuerzos por superar los problemas de ajuste estructural resultantes de la expansión del comercio internacional y del cambio tecnológico”.³⁹ Sin embargo, estas iniciativas de cooperación y desarrollo privilegiaban la relación entre organismos internacionales y gobiernos y, muchas veces, excluían a las organizaciones sindicales.

En un escenario marcado por la preocupación por el empleo, los desafíos del desarrollo económico, y la centralidad de la cooperación internacional, la OIT lanzó en 1969 el Programa Mundial del Empleo (PME o más conocido por

sobre los países subdesarrollados con referencia a la subocupación del trabajo”, *El Trimestre Económico* 33, 132(4) (1966): 641–55.

³⁷ Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, *Actas: Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Ottawa, septiembre de 1966* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1966), 240.

³⁸ Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, 246.

³⁹ International Labour Office, “Resolutions Adopted by the International Labour Conference at its 51st Session (Geneva, 1967)” (ILO, 1967), 3.

sus siglas en inglés WEP).⁴⁰ Tal como señalaba su director general, David Morse, el objetivo de WEP era

revertir y, de hecho, invertir la tendencia hacia masas cada vez mayores de campesinos y habitantes de barrios marginales que no participan en el desarrollo. Lo hará en parte proporcionándoles las habilidades necesarias para el trabajo productivo, en parte a través del desarrollo rural, la industrialización, los planes de empleo juvenil, la inversión y el desarrollo del comercio internacional. Esto permitirá a los países en desarrollo utilizar más sus recursos humanos y así lograr el objetivo principal del desarrollo, que, después de todo, es lograr una vida mejor para la gente.⁴¹

Si el WEP buscaba asistir a los países para que estos pudieran “formular y ejecutar políticas tendientes a mejorar la creación de empleos productivos y adecuadamente remunerados”, era necesario contar con organismos regionales que llevaran a cabo este fin a nivel local.⁴² Para coordinar el trabajo en los países del sur, se establecieron tres programas regionales: PREALC (Programa de Empleo para América Latina y el Caribe), ARTEP (*Asian Regional Team for Employment Promotion*) y JASPA (*Jobs and Skills Programme for Africa*). Si bien la OIT se distinguía de otros organismos internacionales por ser una organización tripartita, donde representantes de gobiernos, empresarios y trabajadores participaban en la Asamblea General y el Consejo Ejecutivo, sus programas técnicos y regionales no reflejaban el tripartidismo y fueron objeto de crítica por parte del mundo sindical.⁴³

El Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC)

Con sede en Santiago, Chile, el PREALC fue el brazo del WEP en América Latina y el Caribe entre 1968 y 1993. Como se menciona más arriba, sus orígenes se remontan al Plan de Ottawa, cuya implementación requería “una comisión técnica de planificación de mano de obra como organismo en el cual

⁴⁰ Sobre el WEP véase Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston y Jasmien van Daele, *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009* (Ginebra: OIT, 2009), capítulo 5.

⁴¹ David Morse, “The World Employment Programme”, *International Labour Review* 97, 6 (1968), 518.

⁴² International Labour Office, “Minutes of the 188th Session of the Governing Body (Geneva, 14-17 November 1972)”, 1972, 188.

⁴³ Un conflicto similar se dio en los inicios del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (Cinterfor). Este, fundado en 1963, también era un organismo técnico de la OIT, y representantes sindicales e incluso del mundo empresarial protestaron debido a la falta de participación en su gestión y administración.

poder centralizar este tipo de actividades”.⁴⁴ Entre 1967 y 1969, un grupo de expertos latinoamericanos y europeos se abocó a diseñar un programa de empleo y un organismo que lo ejecutara. En 1967, se reconocía que era necesario contar con un grupo de especialistas internacionales, al cual se incorporarían expertos de diversos organismos internacionales tales como la CEPAL, el ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Hacia fines de los sesenta, existía la plena convicción de que era necesario examinar la creación de empleos y los programas de formación profesional en relación con los desafíos planteados por los planes de desarrollo económico y social.⁴⁵ En octubre de 1968, durante la reunión de información técnica en Río de Janeiro, se acordaron algunas de las futuras tareas de lo que sería el PREALC: ayuda técnica (misiones), proyectos piloto y formación de técnicos.⁴⁶

Cuadro 1. Equipo PREALC 1969⁴⁷

Nombre	País	Especialidad	Institución de Origen
Eduardo Troncoso	Chile	Ingeniero	OIT
Albert Lauterback	EE.UU.	Economista	OIT
Luis Cabrero Ledesma	España	Estadística laboral	OIT
Ernesto Bendinger	Argentina	Ingeniero industrial	BID
Sergio Maturana	Chile	Agrónomo (desarr. rural)	BID
Óscar Méndez Nápoles	México	Capacitación técnica	BID
Alicia Pineda	México	Economista (planificación)	UNESCO
Claes Croner	Suecia	Ingeniero	OIT
Michel Bouvier	Francia	Economista (rural)	OIT
Marcos Altman	Colombia	Economista (empleo)	OIT
Ernesto Kritz	Argentina	Economista (empleo)	OIT
Paulette Pommier	Francia	Economista (empleo)	OIT
Jorge Méndez	Colombia	Economista	n/a

⁴⁴ Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, 184.

⁴⁵ Oficina Internacional del Trabajo, Programa Regular de asistencia técnica, “Plan de Ottawa para el Desarrollo de los Recursos Humanos: Propuesta para su Aplicación: Anexo: Modelos de Proyectos Piloto en Materia de Recursos Humanos”, 1967.

⁴⁶ “Plan de Ottawa: Reunión de Información Técnica (Río de Janeiro - 21 al 26 de octubre de 1968)”, 1968.

⁴⁷ PREALC, *PREALC, 25 Años* (Santiago: PREALC, 1993).

A cargo del PREALC asumió el economista colombiano Jorge Méndez Munévar, quien había estudiado una maestría en economía en Yale y contaba con una larga trayectoria académica y técnica en su país y con experiencia en organismos internacionales.⁴⁸ Junto a Méndez, se sumó un destacado grupo de economistas e ingenieros, expertos en temas urbanos y rurales, y con experiencia en organismos internacionales (ver cuadro 1).

Las tres áreas de trabajo del PREALC eran estudios, asesorías y formación de especialistas. Sus primeras actividades consistieron en estudios generales sobre la mano de obra, muchos de los cuales utilizaban los datos estadísticos recopilados por la CEPAL. Es así como, en 1969, se editó “La mano de obra en América Latina 1950-1970”, un trabajo que serviría de base para estudios más acotados y recomendaciones para políticas de empleo. En realidad, como se reconoce en la introducción del documento, era “una actualización parcial de un trabajo bien conocido hecho por Zygmunt Slawinski”. La mención de Slawinski es importante, ya que fue quien, durante sus años en la CEPAL (1953-1958), se dedicó a estudiar y cuantificar a los trabajadores marginales, definidos como aquellos que no declaraban ocupación.⁴⁹

En esta primera investigación del PREALC sobre mano de obra, se identificaban los principales desafíos que enfrentaba la región: el crecimiento demográfico, la urbanización, la baja productividad laboral y la escasa absorción de mano de obra por el sector agrícola tradicional y la industria manufacturera. Se observa además la preocupación por las diferentes formas que tomaba el desempleo en América Latina, incluyendo el empleo marginal o el desempleo encubierto. Este correspondía, según la investigación, a “la parte de esa fuerza de trabajo que no ha logrado encontrar trabajo productivo y un nivel de ingreso más o menos estable”. Si bien tradicionalmente este empleo marginal se encontraba en las zonas rurales, ahora, concluía el informe, “se han trasladado a las urbanas, concentrándose especialmente en las grandes ciudades dentro de las poblaciones marginales bajo el disfraz de numerosos servicios que pululan en las grandes urbes y además dentro de la población acelerada inactiva”. Estas diversidades se entendían como consecuencia de una economía heterogénea, donde coexistían actividades modernas, tradicionales, e intermedias.⁵⁰

⁴⁸ Jorge Valencia Restrepo, “Jorge Méndez Munévar in Memoriam”, *Desarrollo y Sociedad*, 39 (1997): 1-13.

⁴⁹ Joseph Love, “The Rise and Decline of Economic Structuralism in Latin America: New Dimensions”, *Latin American Research Review* 40, 3 (2005): 100-125.

⁵⁰ PREALC, “La mano de obra en América Latina, 1950-1970 (Versión Provisional)”, 1969, iii, 19, 20.

Entre los expertos existía consenso de que era necesario investigar en profundidad el desempleo y que la recopilación de datos contribuiría a comprender mejor el problema y a diseñar políticas públicas más efectivas. El problema del mercado de trabajo comenzó a aparecer en varios estudios, lo cual contribuyó a crear una colaboración entre distintos equipos técnicos, centros académicos, y organismos internacionales. Por ejemplo, en uno de los primeros estudios del CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) sobre subempleo, se enfatizaba la importancia de definir los conceptos y el marco teórico para guiar la investigación y lograr cuantificar el problema.⁵¹ Así como el CELADE se enfocó en la realización de encuestas y en incorporar preguntas que ayudasen a identificar y medir el empleo, el ILPES comenzó a preocuparse por las “cuestiones ocupacionales en la medida en que realiza investigaciones sobre la política de desarrollo —y la planificación— a la cual el empleo está directa e íntimamente relacionado”.⁵²

La preocupación de la OIT y el WEP por los problemas del empleo en los países del sur global se reflejó en la organización de cuatro misiones técnicas: Colombia (1969), Ceilán (1971), Kenia (1972) e Irán (1972). Las misiones estudiaron *in situ* los problemas del empleo, enviaron expertos al terreno y formularon recomendaciones a largo plazo. Cada misión fue distinta, pero compartían un objetivo común: “formular una estrategia integral de empleo coherente con los aspectos económicos generales y desarrollo social”.⁵³ Aun cuando la mayoría de las metas no lograron materializarse, las misiones contribuyeron a comprender mejor los temas de empleo y propusieron conceptos nuevos que reflejaban la realidad de los países no industrializados. Como señala Erik Thorbecke, se logró “una mejor comprensión de la naturaleza del desempleo y sus varias dimensiones”.⁵⁴ Dentro de estos aportes estaba el concepto de informalidad, que se analiza más adelante, que se convertiría en el eje de las políticas de empleo de la OIT para los países del sur. Sin embargo, Thorbecke se lamentaba de la falta de estudios macroeconómicos más rigurosos que pudiesen establecer con mayor precisión las metas de empleo.

La misión a Colombia incorporó la agenda de la OIT para los países del sur global, como así también la influencia de las ideas cepalianas en América Latina. Su carácter técnico era evidente. A Dudley Seers, economista experto en desarrollo de la Universidad de Sussex y jefe de la misión, se unió un grupo de economistas expertos en desarrollo y estadística, así como algunos

⁵¹ Juan Carlos Cerda, *El subempleo de la mano de obra* (CELADE, 1969).

⁵² ILPES, “Consideraciones sobre ocupación industrial”, *Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social* II, 8 (1969): 1–73.

⁵³ Erik Thorbecke, *The Employment Problem: A Critical Evaluation of Four ILO Comprehensive Country Reports* (Ginebra: ILO, 1973), 4.

⁵⁴ Thorbecke, *The Employment Problem*, 19.

sociólogos provenientes de Europa y América Latina. Todos hombres, y muchos de ellos con una larga trayectoria internacional. La misión fue multiagencial e incluyó a representantes del BID y los distintos organismos especializados de la ONU, tales como FAO y UNICEF. Dentro de la red de latinoamericanos ligados al PREALC y la OIT se encontraban Jorge Méndez, Eduardo Troncoso y Andrés Bianchi, quien en ese entonces trabajaba en el Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística (CIENES), en Santiago, y que asumiría la dirección del PREALC en 1971. Acorde con los debates de la época, la misión veía “el desempleo crónico” en Colombia como “el síntoma de una falla fundamental de todo proceso de desarrollo, y constituye, por cierto, un indicio seguro de subdesarrollo”.⁵⁵ El problema no era una crisis coyuntural de empleo sino un problema estructural. En resumen, se señalaba que el modelo de crecimiento no había alcanzado a todos los sectores de la sociedad colombiana y había marginado a amplios sectores urbanos y rurales. La respuesta era avanzar en las reformas estructurales, incluyendo la reforma agraria, priorizar la creación de empleo y mejorar las condiciones de vida.⁵⁶ Como recordaba Méndez años más tarde, Seers analizó el desempleo no como un “fenómeno coyuntural [...]”, sino como algo inherente a la estructura de la sociedad y el tipo de desarrollo”.⁵⁷

El debate de los años setenta da cuenta de la creciente inquietud por los temas relacionados con el empleo y la mano de obra. Existía una sensación de crisis: muchos percibían que las políticas económicas implementadas desde mediados del siglo XX se habían agotado.⁵⁸ Si en los años sesenta se debatía la existencia y características del subempleo o desocupación disfrazada en el sector agrícola, en la década siguiente los expertos comenzaron a examinar con mayor detalle la segmentación del mercado de trabajo que surgía en economías heterogéneas y, con especial atención, el problema del empleo en las ciudades. En el ámbito laboral, los expertos veían con preocupación el crecimiento del sector informal y sus vínculos con los sectores modernos de la economía. La masividad del fenómeno, la existencia de vínculos entre

⁵⁵ International Labour Organisation, *Hacia el pleno empleo - un programa para Colombia, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo* (ILO, 1970), 6.

⁵⁶ Natalia Tejada Jiménez y Juan Rafael Latorre Correa, “Misiones de empleo en Colombia: una visión comparativa. (Misión OIT, 1970-Misión Chenery, 1986)”, *Lecturas de Economía*, 25–26 (1988): 173–200.

⁵⁷ Jorge Méndez Munévar, “Misión Chenery: nueva estrategia para el empleo”, *Nueva Frontera* 529 (1985): 13–18.

⁵⁸ Jeremy Adelman, “International Finance and Political Legitimacy: A Latin American View of the Global Shock”, en *The Shock of the Global: The 1970s in Perspective*, ed. Niall Ferguson (Cambridge: Belknap Press of Harvard Univ. Press, 2010), 113–27.

ambos sectores y la heterogeneidad de la economía y los mercados de trabajo latinoamericanos los llevaba a cuestionarse si el desarrollo, la industrialización y el crecimiento económico lograrían eliminar la informalidad. A ello se unía la influencia de las corrientes monetaristas y neoliberales, que veían en la intervención del Estado la causa de todos los males de la región. Por otro lado, frente al avance de los regímenes militares en América Latina, académicos como Guillermo O'Donnell y Fernando Cardoso, comenzaron a explorar la relación entre autoritarismo, políticas de estabilización, cambios en los modelos económicos y el rol del Estado.⁵⁹

En las revistas de economía de la región, el desempleo y el mercado de trabajo comenzaron a aparecer con mayor frecuencia. En 1971, Andrés Caso publicó uno de los primeros artículos sobre desempleo en *El Trimestre Económico*. Conforme con los debates de la OIT, Caso planteó la necesidad de diseñar una estrategia de empleo como parte de los objetivos del desarrollo, que debía abarcar todos los sectores de la economía y “basarse en la asignación de recursos de inversión, en la expansión del mercado interno y en la asignación y uso de los recursos humanos”.⁶⁰ Alejandro Foxley y Óscar Muñoz desarrollaron un poco más la idea. Para estos economistas chilenos, el proceso de sustitución de importaciones había creado un sector moderno con acceso a capital y tecnología, pero no había logrado crear empleos productivos con la misma rapidez. Además, se había ahondado la brecha entre los distintos sectores económicos. Por lo tanto, señalaban los autores, “no cabe duda de que un enfoque integral del tema de las políticas de empleo debe basarse en una estrategia de desarrollo que persiga la superación del dualismo y de la heterogeneidad”.⁶¹ Asimismo, los autores vincularon los problemas de pobreza con la subocupación de la mano de obra y apoyaban el diseño de políticas selectivas para los estratos más pobres.

La influencia del PREALC creció durante los años setenta. A nivel mundial, contribuyó a visibilizar la experiencia latinoamericana e incorporar la problemática del desarrollo en los debates internacionales. Bajo la dirección de Víctor Tokman, se realizaron numerosos estudios y se expandieron las asesorías y los seminarios, como así también los contactos con organismos estatales e internacionales. Por ejemplo, entre 1973 y 1975, el PREALC realizó 28 estudios en profundidad, más de 70 asesorías a organismos públicos e impartió siete seminarios regionales.⁶² Los siguientes mapas,

⁵⁹ Jeremy Adelman and Margarita Fajardo, “Between Capitalism and Democracy: A Study in the Political Economy of Ideas in Latin America, 1968–1980”, *Latin American Research Review* 51, 3 (2016): 3–22.

⁶⁰ Andrés Caso, “El empleo como objetivo del desarrollo”, *El Trimestre Económico* 38, 150(2) (1971): 259–74.

⁶¹ Foxley y Muñoz, “Políticas de empleo en economías heterogéneas”.

⁶² “Actividades desarrolladas por PREALC: 1973-75”. Santiago: PREALC, 1975.

confeccionados a partir del documento “Actividades desarrolladas por PREALC: 1973-75”, ilustran la distribución de las actividades en América Latina y el Caribe.



Uno de los aportes más importantes del PREALC fue aplicar el concepto de informalidad a América Latina. El término informalidad apareció por primera vez en el informe de Kenia (1972) y en las publicaciones de Keith Kart sobre Ghana (1973), y en pocos años se convirtió en el concepto clave para comprender el mercado de trabajo en los países del sur.⁶³ Si bien sus orígenes están ligados a la OIT, también incorporó los debates que se daban en América Latina desde comienzos de los sesenta tanto en cuanto a los límites del desarrollo como a la marginalidad.⁶⁴ Así lo reconoce el mismo Tokman en una entrevista:

Nos inspiramos en el Informe de la Misión de Kenia, pero pudimos ubicarlo en el contexto del análisis estructural realizado por Prebisch, Pinto y otros, ya que para nosotros no solo era una estrategia de supervivencia sino fundamentalmente un resultado de cómo funciona el desarrollo en países en desarrollo. La dependencia de la inversión extranjera y la tecnología intensiva en capital en un contexto de rápida expansión de la población y la fuerza laboral dio como resultado una creación de empleo insuficiente. El resultado

⁶³ Hay una extensa bibliografía relativa al concepto de informalidad, sobre sus orígenes y vinculación con la OIT, véase: Paul E. Bangasser, *The ILO and the Informal Sector: An Institutional History* (ILO, 2000); Benanav, “The Origins of Informality”; Keith Hart, “Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana”, *The Journal of Modern African Studies*, 11, 1 (1973): 61–89; International Labour Office, *Employment, Incomes, and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya* (ILO, 1972); Alejandro Portes y William Haller, “The Informal Economy”, en *The Handbook of Economic Sociology*, ed. Neil J. Smelser y Richard Swedberg, Second (Princeton University Press, 2005), 403–24.

⁶⁴ Love, “The Rise and Decline of Economic Structuralism in Latin America: New Dimensions”.

se discutió en el contexto de la creciente población marginada en la década de los 60 y su papel en el proceso de acumulación [de capital].⁶⁵

El PREALC comenzó a utilizar el concepto de informalidad a comienzos de los años setenta. En abril de 1973, en Paraguay, Michel Bouvier y Paulo Renato Souza identificaron la existencia de un sector “autónomo de la economía”, que era parte de las relaciones capitalistas y estaba integrado por aquellos que “trabajan por su cuenta, los obreros, empleados, patrones y trabajadores familiares que se emplean en empresas que ocupan a menos de cinco personas, los trabajadores ocasionales y los domésticos”. De acuerdo con los datos recolectados, el cincuenta y siete por ciento de los trabajadores de la ciudad de Asunción pertenecía al sector autónomo, “una especie de mercado informal de mano de obra”, y gran parte de ellos eran migrantes recientes quienes no encontraban trabajo en el sector formal.⁶⁶ Al año siguiente, Souza dirigió una misión de empleo en El Salvador, donde elaboró un extenso capítulo sobre la informalidad urbana, sector donde trabajaban “los más pobres de la economía urbana”.⁶⁷

Las reuniones regionales de la OIT también dan cuenta de la influencia del concepto de informalidad. En 1974, durante la décima conferencia de los Estados Americanos Miembros de la OIT, realizada en la Ciudad de México, se presentó el documento titulado “Mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los campesinos, trabajadores agrícolas y otros grupos análogos”. Si bien el tema central eran las condiciones de trabajo rural, el texto comenzaba con un análisis del sector informal urbano. “La marginalidad urbana”, señalaba el informe, “es un fenómeno que ganó proporciones visibles y alarmantes en los últimos tres decenios”. La causa de la marginalidad era “un intenso proceso de migración de los habitantes rurales hacia las ciudades”. Esta migración era sobre todo económica, una marcha masiva en busca de mejores oportunidades. Pero, continuaba el informe, si bien el mercado de trabajo urbano era un polo que atraía a los migrantes, no era “capaz de crear puestos de trabajo productivos según el ritmo requerido” y, por lo tanto, creaba enclaves económicos marginales. En vez de encontrar trabajos en las zonas modernas y formales de la ciudad, los migrantes se integraban a la economía informal y “encuentran ocupación ya sea produciendo o vendiendo bienes o servicios, generalmente destinados al resto

⁶⁵ Víctor E. Tokman, *ILO Century Project. Transcription of the interview of Víctor Tokman*, entrevista realizada por Gerry Rodgers y Eddy Lee, 2008.

⁶⁶ PREALC, *Situación y perspectiva del empleo en Paraguay* (Oficina Internacional del Trabajo, 1975).

⁶⁷ PREALC, *Situación y perspectivas del empleo en El Salvador* (Organización Internacional del Trabajo, 1977).

de los ocupados del sector y cuya demanda está sujeta a fuertes fluctuaciones.”⁶⁸

Las soluciones al problema de la informalidad no eran claras. En el informe presentado en la reunión en México, por ejemplo, se señalaba que “la lección principal de los últimos años es que el crecimiento económico no garantiza de por sí un mayor nivel de empleo y una mejor distribución del ingreso”.⁶⁹ Por ello, se veía como necesario no solo formular políticas de empleo focalizadas en el sector informal urbano y tradicional agrícola, sino también implementar una “estrategia global de empleo” que abarcara todos los sectores, garantizase un desarrollo equilibrado y mejorase las condiciones de vida e ingreso de la población.

Los trabajos en el terreno, la realización de encuestas de empleo y los estudios en profundidad realizados en República Dominicana, Ecuador, Paraguay y El Salvador, entre 1973-1975, permitieron aplicar el concepto a casos concretos y desarrollar una teoría latinoamericana sobre la informalidad. Asimismo, los expertos del PREALC incorporaron los debates sobre la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas y los desequilibrios en el funcionamiento del mercado de trabajo y los estudios del WEP sobre África. En marzo de 1975, Souza y Tokman presentaron su visión de la informalidad en un seminario sobre ocupación-desocupación de CLACSO en Buenos Aires, Argentina. En este trabajo se señalan varios planteamientos importantes. En primer lugar, que no se podía hablar de un solo sector informal sino de varias y diversas actividades informales y, en segundo lugar, que el sector informal podía competir y al mismo tiempo complementarse con el sector formal. Asimismo, los estudios alertaron sobre la feminización de la informalidad, aunque los estudios sobre mujer y trabajo en América Latina tendrán que esperar al menos otra década.⁷⁰

En 1976, el WEP convocó a la primera Conferencia Mundial Tripartita sobre el Empleo, la Distribución de los Ingresos, y el Progreso Social y la División Internacional del Trabajo. La OIT reiteró la centralidad del problema del desempleo en el mundo y, con especial intensidad, en el sur global. Al inaugurar la conferencia, Francis Blanchard, director general de la OIT, advirtió que “en los países en desarrollo, 300 millones de personas se

⁶⁸ Organización Internacional del Trabajo y Décima Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, *Mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los campesinos, trabajadores agrícolas y otros grupos análogos. Empleo, ingresos e igualdad en América Latina y El Caribe* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1974), 5, 10.

⁶⁹ Organización Internacional del Trabajo y Décima Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, 3.

⁷⁰ Paulo Renato Souza y Víctor E. Tokman, *El Sector Informal Urbano* (PREALC, 1976).

encontraban sin trabajo adecuado, y en los países industrializados, entre 17 y 18 millones de personas estaban desempleadas”.⁷¹ Los altos índices de pobreza agravaban el problema de la falta de trabajo en las naciones del sur global. Muchas veces el tipo de trabajo que existía no era suficiente para sobrevivir. En otras palabras, como había señalado la misión de empleo en Kenia en 1973, el problema central era el de los “trabajadores pobres”, quienes eran “personas que están trabajando, y posiblemente trabajando muy duro y vigorosamente”, pero cuyo empleo no generaba un ingreso mínimo para vivir.⁷²

Para hacer frente a los problemas del empleo en los países en vías de desarrollo, el WEP propuso la meta de las necesidades básicas, entendidas como los “requisitos mínimos para el consumo personal, el acceso a los servicios esenciales, la provisión de oportunidades laborales productivas y satisfactorias y un ambiente sano y humano”.⁷³ Si bien el concepto de necesidades básicas no tuvo un impacto mundial y dentro de la OIT comenzó a desaparecer a finales de la década de los setenta, sí influyó en los programas regionales como el PREALC, donde los expertos ya estaban preocupados por los problemas de la desigualdad y la pobreza, y comenzaban a discutir programas de redistribución del ingreso.⁷⁴ En 1978, durante la conferencia regional en Medellín, Blanchard señalaba que era “evidente que quienes no satisfacen adecuadamente sus necesidades esenciales tienden a coincidir con aquellos que tienen problemas de empleo”. Se insistía que los problemas del empleo en América Latina no se manifestaban como desempleo abierto masivo, sino como subempleo rural y urbano, el empleo informal donde los trabajadores ganaban menos del mínimo.⁷⁵

A medida que la crisis económica se profundizaba en América Latina, los expertos del PREALC continuaron investigando el impacto de la recesión económica y las políticas neoliberales en el mercado de trabajo. Algunos se

⁷¹ World Employment Conference, “Summary of Record: First Sitting”, 4 de junio de 1976, 2.

⁷² International Labour Office, “Employment, Incomes, and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya”, 9.

⁷³ International Labour Organization, Governing Body, Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution, and Social Progress, and International Division of Labour, *Report on the Proceedings of the Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution and Social Progress and the International Division of Labour (Geneva, 4-17 June 1976)* (Ginebra: ILO, 1976), 2, 3.

⁷⁴ Tokman, *ILO Century Project*.

⁷⁵ Undécima Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Medellín 1979, *Memoria del director general. Crecimiento, empleo y necesidades esenciales en América Latina y El Caribe* (Lausana: ILO, 1979), 7.

abocaron a estudiar el problema de la medición del desempleo, mientras que otros examinaron la relación entre las medidas del gobierno y el aumento del desempleo, la informalidad y la pobreza. En conjunto, estos trabajos ofrecieron una mirada crítica a las políticas oficiales y a las teorías propuestas por los economistas neoliberales formados en la Universidad de Chicago. Sin embargo, también reforzaron las propuestas tecnocráticas y los análisis científicos por encima de las demandas de las organizaciones de trabajadores.

Título: “Trabalhadores pobres e informais”: Economistas, organizações internacionais e o mundo do trabalho na América Latina (1960-1980)

Resumo: Durante as chamadas décadas de desenvolvimento dos anos 60 e 70, economistas e organizações internacionais estavam empenhados em estudar o mundo do trabalho na América Latina. A região apresentou desafios específicos e diferentes do mundo industrializado e, portanto, exigiu novos conceitos e interpretações. Este artigo examina como os grupos especializados locais e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) discutiram e analisaram o problema do emprego e do mercado de trabalho. Utilizando documentos e publicações da OIT, do Programa de Emprego para a América Latina e o Caribe (PREALC) e economistas locais, este artigo mostra as contribuições da América Latina para o debate global sobre o desemprego. Também identifica as formas pelas quais este diálogo cada vez mais técnico e acadêmico excluía os trabalhadores e suas organizações.

Palavras-chave: desemprego, desenvolvimento econômico, Organização Internacional do Trabalho, informalidade.

Title: ‘Poor and Informal Workers’. Economists, International Agencies, and the World of Work in Latin America (1960-1980)

Abstract: During the decades of development (the 1960s-1970s), economists and international agencies became increasingly concerned about labor issues in Latin America. The region’s different and unique challenges required new concepts and interpretations. This article explores how local experts and the International Labour Organization (ILO) discussed and analyzed employment and the labor market. Based on the documents and publications of the ILO, the *Programa de Empleo para América Latina y el Caribe* (PREALC), and local economists, this article shows the Latin American contributions to the global debate on unemployment. It also demonstrates how this increasingly technical and academic dialogue excluded workers and their organizations.

Keywords: unemployment, economic development, International Labour Organization, informality.