

---

# 1. LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA

América Latina se ubica en la “clase media” de las naciones en desarrollo, sus indicadores sociales y económicos son mejores que los de otras regiones, y peores que los de los países francamente emergentes (Cuadro 1.1 y Gráfico 1).

Sin embargo esos indicadores muestran una enorme **heterogeneidad entre países** y al interior de éstos. Se puede hacer algunas afirmaciones generales en esa dirección: se trata de un continente donde en un grupo importante de países la industrialización tiene más de cincuenta años de historia, sin embargo, no ha sido a través de un proceso continuado y permanente, sino que ha habido importantes crisis, y su distribución geográfica es sumamente desigual, pese a que no se puede hablar sólo de enclaves aislados como en otros continentes. Sí, en cambio, se puede afirmar que en los países más grandes como Brasil y México, coexisten empresas de punta tecnológica, tanto manufactureras como de servicios, con emprendimientos de baja tecnología y productividad, individualmente pequeños pero extendidos en la geografía del país. En los países medianos como Argentina y Chile, un antiguo desarrollo industrial no garantiza la modernidad del sector industrial en general, ni que la distribución del ingreso sea relativamente equitativa, aunque hay sectores modernos y muy bien implantados.

Los **sectores económicos** más destacados son los siguientes:

- En esos países, el término industria manufacturera incluye fenómenos productivos muy diferentes, desde una importante industria exportadora del acero y sus derivados, hasta maquila metalúrgica y textil, pasando por talleres informales de confección y calzado.
- Los servicios emplean una parte significativa del trabajo urbano que duplica o más los trabajadores de la industria manufacturera, pero este sector es también heterogéneo, cubre desde servicios de últimas generaciones tecnológicas (software y teletrabajo) hasta servicios personales de baja calificación.

- La actividad extractiva, tanto minera como de hidrocarburos es muy importante en la economía de algunos países, por ejemplo, Chile y Venezuela, y se manifiesta con una demanda distinta de recursos humanos, algunos no muy numerosos de alto nivel de especialización, y también una demanda importante de mano de obra semicalificada.
- Finalmente, el comercio es un gran empleador de la región, supera ampliamente al sector manufacturero en número de empleados y es la sede privilegiada del trabajo no estructurado.<sup>6</sup>

Dos características sociales de la región son dignas de ser destacadas, una es la amplitud del sector no estructurado, también llamado no registrado por la ausencia de cumplimiento de las normas legales de contratación, o **economía informal** por el tipo de actividades legítimas pero no legales a las que se dedica.<sup>7</sup> La otra característica es la **desigualdad de ingresos** y en particular la magnitud de la población en situación de pobreza: un tercio de los trabajadores en América Latina ganaban US\$ 2 por día o menos, en 2003 (Cuadro 1.1). Con respecto al sector no estructurado, en 2005 el 48,5 del empleo urbano de la región se desempeñaba en el sector informal (Cuadro 1.4).

## 1.1 LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

Conviene a esta altura centrarse en los países en los que se focalizará este estudio. Como se presentó anteriormente, hay dos países que muestran relativamente altos niveles de educación e ingresos per cápita por encima de la media regional (Argentina y Chile), uno que tiene aceptables niveles de productividad pero bajos niveles de educación (Brasil) y uno que tiene bajos niveles de productividad y alta cobertura educativa (Perú).

Una primera observación al comparar estos cuatro países son sus diferencias, más allá de algunas semejanzas como el nivel alto de **urbanización** que varía entre el 91,8% de la Argentina, el 86,6% de Chile, el 83,4% de Brasil,

6 La agricultura, muy importante económicamente en un grupo de países, ocupa en los analizados un porcentaje poco relevante de trabajadores y sus demandas son muy diferentes de los demás sectores, por lo cual no se analizará aquí.

7 Los tres términos no son idénticos pero en el contexto de este estudio se utilizarán indistintamente.

y el 72,6% de Perú. El otro dato común que merece mencionarse como indicador social es la **esperanza de vida**, en este caso quien califica mejor es Chile con 77,7 años, seguido por Argentina con 74,3, Brasil con 71,0, y Perú con 69,8. Las diferencias se muestran en el tamaño de sus economías y población. El PBI brasileño es más de cuatro veces el de Argentina, siete el de Chile, y diez veces el de Perú. Brasil tiene 4,9 veces la población argentina, 11,6 la chilena, 6,7 veces la de Perú. El **producto bruto por habitante** que conjuga ambos indicadores indica un *ranking* diferente: Argentina, luego del fuerte crecimiento de los últimos años tiene US\$ 8.130 per cápita, más que duplica al de Brasil (US\$ 3.574), pero sólo es 1,4 veces el de Chile (US\$ 5.729) y 3,5 veces el de Perú (US\$ 2.340). Los niveles actuales de **desocupación abierta** muestran dos países alrededor del 10% (Argentina 10,7% y Brasil 10,2%) y dos que oscilan alrededor del 8% (Chile 8,3% y Perú 8,8%) (Cuadro 1.2).

Con respecto a la inserción laboral en las distintas ramas de la economía, alrededor de una sexta parte de los trabajadores laboran en la **industria manufacturera** y entre el 5 y el 9% en la construcción. Perú es el que tiene la proporción más alta del empleo en la industria manufacturera, el 18,4% de los trabajadores de Lima Metropolitana, seguido por el 15,9% de Brasil, el 14,4% de Chile, y 14,1% de Argentina. La rama de comercio es muy importante, ocupa el 31,5% en Perú (Lima), el 25,4% en Brasil, el 23,5% en Argentina y el 21,5% en Chile. Finalmente, el total de los empleados en las distintas ramas de **servicios**,<sup>8</sup> superan la mitad de los trabajadores en un país (Argentina con el 51,6%), y en los otros son más del 40% (Chile, 46,3%; Perú, 43,8%; y Brasil, 42,7%) (Cuadro 1.3).

## El sector informal, la pobreza y la desigualdad

Para completar este panorama de la comparación entre la situación socioeconómica de los cuatro países es relevante analizar el rol del sector informal y la pobreza en cada uno de ellos. Perú es el que tiene un predominio mayor del trabajo informal (54,9%), seguido por Brasil (49,1%), Argentina (43,6%), y Chile (31,9%). En todos los países las mujeres tienen una participación mayor que los hombres en el sector informal (Cuadro 1.4).

8 Comprende: transporte, almacenamiento y comunicaciones; establecimientos financieros y servicios comunales, sociales y personales.

Si se agrega el dato de la pobreza, medida por el porcentaje de personas cuyo ingreso diario es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos, Perú tiene el 42,0%, Brasil el 32,8%, Argentina el 26,0% y Chile es el mejor situado con el 18,5%. La concentración del ingreso es muy grande: el decil más rico de la población recibe el 49,8% del total del ingreso en Brasil, el 44,9% en Chile, el 41,7% en Argentina y el 36,1% en Perú. El primer decil, el más pobre, oscila entre el 1,8% del ingreso en el caso de los pobres peruanos, el 1,3% de los chilenos, el 1,1% de los argentinos y el 0,9% de los brasileños. Estos datos plantean una distinción importante, ya que las diferencias en los indicadores anteriores marcaban claramente un *ranking* en el que Chile se destacaba como el mejor situado y Perú en el último, con Argentina y Brasil en una situación intermedia; sin embargo, en términos de desigualdad, Chile supera a Perú y Argentina, hay menos pobres pero es una sociedad desigual (Cuadros 1.5 y 1.6).

Un último tema con respecto a la desigualdad es el de las diferencias de género: ya se vio que las mujeres predominan en el sector informal, que es aquél de peor calidad de empleo. Se puede complementar esa información con datos de la relación de salarios entre los géneros: a iguales años de estudio aprobados, la proporción del salario medio de las mujeres sobre la de los hombres es del 87% en Argentina, el 81,7% en Chile, el 78,1% en Brasil, y el 77,4% en Perú. Una vez más Argentina y Chile hacen valer su modernización temprana y una sociedad más homogénea, al menos en el pasado. Brasil y Perú todavía no han alcanzado esos niveles de oportunidades para las mujeres (Cuadro 1.7).

### **La evolución del PBI per cápita y la desocupación**

Para completar esta visión de los cuatro países se puede analizar la evolución del PBI por habitante en el tiempo reciente, para tener así una visión más dinámica. El desarrollo en el tiempo de esa variable es oscilante y diferente entre los países analizados. Argentina tiene una brutal caída en 2002 luego de haber tenido un buen desempeño desde el comienzo de los noventa hasta 1998 en que comenzó la recesión; sin embargo en los años más recientes logró un alto crecimiento. Brasil muestra una oscilación pero mucho menor que la experimentada en Argentina; Chile tiene un incremento positivo a tasas variadas con un crecimiento mayor en los últimos años; esto se repite con Perú (Cuadro 1.8).

El desempleo abierto también ha sufrido variaciones en los últimos años según los países. Argentina habitualmente tenía bajos niveles de desocupación (7,5% en 1990), pero la situación empeoró notablemente en los noventa, y a partir de 1997 comenzó a mejorar; sin embargo la recesión se hizo sentir y se llegó al 19,7 % de desempleo abierto en 2002 a raíz de la crisis de 2001. A partir de 2003, con el auge de la exportación de materias primas, la desocupación bajó hasta llegar al 10,7% en 2006 en plena reactivación económica. En Brasil sólo se pueden comparar los datos de 2002 en adelante por el cambio de medición: la desocupación abierta llegó al 12,3% en el año 2003 y ha descendido hasta alrededor del 10%. En Chile también hay oscilaciones, pero mucho menores que en Argentina, y del 7,4% en 1990 ha llegado al 8,3% actual. Perú también muestra oscilaciones menores: tenía el 8,3% de desempleo en 1990 y tiene el 8,8% en 2006 (Cuadro 1.9).

Luego de este repaso de las principales características de la economía y el mercado de trabajo se perfilan aspectos comunes que permiten pensar en estilos de formación que deben tener semejanzas, pero también diferencias notables en las potencialidades de sus economías. Argentina, si bien tiene un sector industrial importante, muestra una gran inestabilidad, niveles altos de desocupación, un sector informal muy numeroso y niveles de pobreza, que aunque relativamente bajos para la región, son muy altos en términos de su pasado. Brasil, por su tamaño e historia, tiene un enorme potencial, cuenta con una industria muy importante, aunque también tiene un amplio sector informal y niveles altos de pobreza y desigualdad. Perú, aunque más estable en los indicadores, ocupa una parte importante de la población en la industria y el comercio pero tiene un enorme sector informal, niveles altos de pobreza aunque menos desigualdad. Chile es el país que tiene mejores indicadores, y una historia más constante pero mantiene niveles altos de desigualdad.

## 1.2 LOS DESAFÍOS DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA<sup>9</sup>

En los años noventa se produjo una **transformación en la región**, se implementaron reformas a nivel macroeconómico en busca de una mayor

9 En este apartado se sigue a Guillermo Labarca (coord.), *Reformas económicas y formación*, GTZ-OIT/Cinterfor-CEPAL, Montevideo, 2003.

apertura de la economía y a nivel microeconómico promoviendo una reestructuración productiva, eliminando las empresas menos eficientes y manteniendo los sectores que se suponía tenían ventajas competitivas. Para ello, en muchos países se flexibilizaron las leyes laborales, favoreciendo la movilidad laboral. La idea era fomentar la exportación de bienes y permitir que la importación impidiera el incremento del precio de los bienes de consumo fabricados en el país en condiciones de menor competitividad. El resultado debía ser un mayor dinamismo del crecimiento económico, pero no se tomó en cuenta el posible impacto negativo sobre el empleo en las pequeñas y medianas empresas. Durante la primera mitad de la década los indicadores de producción tuvieron un buen comportamiento, la inflación se contuvo, y los indicadores laborales no empeoraron. Se observó una disminución del empleo en los sectores transables<sup>10</sup> y un aumento en los servicios. A partir del “efecto tequila”,<sup>11</sup> y en particular en los últimos años del siglo, se constató que sectores muy intensivos en trabajo como textiles, vestimentas, cueros y calzado habían descendido notablemente en valor agregado; se produjo también un incremento en el empleo en el sector informal, y finalmente los índices de desocupación crecieron.

Guillermo Labarca, señalando este proceso en el conjunto de América Latina afirma *“Todos los países aumentaron las importaciones de bienes de capital; aumentaron la terciarización<sup>12</sup> y las subcontrataciones. En relación a esto hay que resaltar que si bien hubo **aumento de productividad** importante en la región en los años noventa no se pudo reducir la brecha de productividad respecto a Estados Unidos. Y el otro punto que es importante es que si bien hubo aumento de productividad ese aumento no ocurrió en las pequeñas y microempresas; esto se suma a que el progreso técnico, que es lo que complementa la inversión, se concentró en las grandes empresas.*

*Esto ha generado, en primer lugar, problemas como es el de la existencia de sectores dinámicos que están muy poco articulados con el resto de las economías nacionales, manteniendo un carácter de enclave. En segundo lugar, que una gran cantidad de los empleos fueron generados por microempresas, empleos que están en*

10 Llámase transables a aquellos sectores que producen bienes que son exportables y por lo tanto devengan precios internacionales.

11 Se llamó “efecto tequila” al impacto de la devaluación del peso mexicano en las economías de la región en 1995.

12 Se entiende por tercerización la derivación de servicios y/o producciones especializadas de una empresa mayor a otras más pequeñas.

*el sector que tiene la menor productividad. Esto se traduce en heterogeneidad y polarización en el mercado de trabajo.*<sup>13</sup>

En los primeros años del nuevo siglo, luego de crisis muy importantes en algunos países, el aumento de la demanda internacional de materias primas, y en particular de petróleo y alimentos cambia la situación. Los índices de crecimiento económico mejoran notablemente, pero subsisten las características del mercado de trabajo, la importancia del sector informal y la heterogeneidad de las empresas. Desde el punto de vista de la formación se hace difícil responder a esa clientela tan segmentada, con el agravante de enfrentar a una población ocupada en la que hay cantidades importantes de desplazados de sus ocupaciones anteriores, y nuevos trabajadores, fundamentalmente jóvenes y mujeres.<sup>14</sup>

Centrándonos en los cuatro países en los que está focalizado este trabajo, se puede observar realidades distintas dentro de ese contexto general.

- Argentina, que intentó una reestructuración productiva radical a comienzos de los noventa –interrumpiendo un proceso de inflación descontrolada–, hasta 1997 obtuvo buenos resultados en crecimiento económico manteniendo indicadores laborales aceptables, pero desde entonces hasta el año 2001 tuvo incrementos inéditos en la desocupación y un proceso agudo de recesión. Luego de la devaluación y el no cumplimiento con la deuda, el incremento de los precios internacionales de los alimentos le ha permitido una recuperación notable, tanto en el crecimiento económico como en el empleo. Es el caso de inestabilidad más marcado, ese zigzag de los indicadores a los que se sumó y contribuyó la inestabilidad política no es el mejor escenario para las políticas públicas y la formación.
- En el caso de Brasil, si bien hubo vaivenes con períodos de crecimiento y estancamiento, la fuerza del tamaño de su economía y la consistencia de las políticas de defensa del sistema productivo lo ha llevado a una situación en la que está más cerca de ser un país emergente que un país en crisis.
- Chile ha mantenido la consistencia de sus políticas, crece a un ritmo constante pero lento. Practica políticas contracíclicas, y en las políti-

13 Labarca, Guillermo, “Las reformas económicas y la formación para el trabajo” en G. Labarca (coord.), op. cit., p. 13.

14 Las mujeres incrementaron fuertemente sus tasas de participación, aunque con niveles altos de desocupación.

cas educativas y de formación ha habido continuidad en los gobiernos de distinto signo. En los últimos años se ha favorecido, al igual que Argentina, con la demanda internacional de productos primarios.

- Perú tuvo grandes problemas políticos, tanto por la violencia como por los cambios gubernamentales. Sin embargo, el comportamiento de los indicadores es mucho menos errático que en el caso argentino. Lo que llama la atención es la alta y constante participación de la fuerza de trabajo en el sector servicios y el comercio en particular, y el gran tamaño del sector informal.

Cuando habla de las dimensiones determinantes de la **heterogeneidad estructural** en América Latina, Labarca señala:

*“Los patrones de desarrollo en la región han cambiado, ya no nos encontramos con un patrón único que consistía en pasar de sociedades agrarias a industrializadas. La reestructuración en curso ha definido tres patrones básicos: el basado en recursos naturales, es el caso de Chile, Argentina, Uruguay, otro basado en recursos humanos, trabajando generalmente en régimen de maquila como sucede en los países del Caribe y Centroamérica; y regímenes mixtos, principalmente México. A éstos hay que sumarle el impacto que en el caso de México y Brasil tiene la industria automotriz. Estas diferencias se reflejan en el análisis sobre el desarrollo de la región (Katz, 2000; Stallings y Peres, 2000) y deberían reflejarse también en las políticas y estrategias de recursos humanos, lo que no sucede a menudo.*

*Cada patrón de desarrollo configura demandas específicas de recursos humanos. Esto marca diferencias entre los países, pero incluso al interior de cada sector de la economía. Recursos naturales son, por ejemplo, la minería con demandas de técnicos y trabajadores especializados, y la fruticultura cuyo nivel de calificación del grueso de los trabajadores es bastante bajo. En ambas existe demanda por profesionales para investigación y desarrollo. Estos distintos patrones de desarrollo establecen diferencias importantes entre los países, incluso, como es el caso de México y Brasil, entre regiones del mismo país.”<sup>15</sup>*

Si bien el autor no desarrolla los casos nacionales estudiados aquí, a partir de lo presentado anteriormente se puede aplicar este marco a las economías estudiadas: Brasil es a la vez, un gran exportador de alimentos y un

15 Labarca, Guillermo, “Formación para el trabajo ¿pública o privada?”, en G. Labarca (coord.) *Formación para el trabajo ¿pública o privada?*, GTZ-OIT/Cinterfor-CEPAL, Santiago de Chile, 2001, p. 11.

régimen mixto como México. Argentina ha desarrollado una agricultura de exportación y una industria orientada al mercado interno. Sin embargo, en ambos países el sector automotor tiene gran importancia. Perú, en parte, responde al primer modelo por la importancia económica del sector extractivo, pero en el empleo pesan mucho el comercio y los servicios, en los que predomina el trabajo informal.

### 1.3 LA SITUACIÓN ACTUAL EN LOS CUATRO PAÍSES

La Argentina es un país que lleva cinco años de alto crecimiento económico, lo que le ha permitido superar los niveles de producción anteriores a la crisis. El empleo ha crecido y la industria se ha expandido, sin embargo, el trabajo informal sigue empleando una parte sustancial de la fuerza de trabajo. El mayor salto tecnológico lo ha dado la producción agraria, tanto en tecnología de cultivo (siembra directa) como en el uso de agroquímicos, aumentando fuertemente su productividad. La cantidad y el valor de la producción se incrementaron significativamente pero el empleo agropecuario no creció numéricamente, continuó teniendo proporciones importantes de trabajadores familiares (26,3%) y asalariados sin calificación (60,0%).<sup>16</sup> Pero ese sector de la economía emplea una proporción mínima de la población ocupada y no parece tener dificultades en lograr el aporte tecnológico de los egresados de las carreras técnicas terciarias. En la industria metalmecánica, otra rama que ha incrementado su producción, las quejas referentes a los recursos humanos se centran en las carencias de competencias básicas de los jóvenes postulantes, y sólo en menor escala en la formación en oficios.

Brasil continúa desarrollando un fuerte sector industrial cuyo producto se destina, no sólo al consumo interno sino que también incluye bienes de exportación con aportes significativos de valor agregado y tecnología, como acero y aviones comerciales. Incluye asimismo, una rama de producción automotriz integrada con otros países del Mercosur destinada al mercado latinoamericano pero que también exporta a Europa. Hay demanda de una multiplicidad de calificaciones ocupacionales; la entidad gremial empresa-

---

16 Benencia, Roberto; Quaranta, Germán, "Los mercados de trabajo agrarios en la Argentina: demanda y oferta en distintos contextos históricos", en *Estudios de Trabajo* N° 32, julio-diciembre 2006, pp. 81-111.

ria es responsable del organismo más importante de capacitación de la región, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) financiado con fondos provenientes de un impuesto a la nómina de sueldos. Las demandas parecen entonces suficientemente satisfechas. Las carencias, en cambio, se encuentran en la población en general, y en particular en aquella de las regiones más pobres y populosas, donde una proporción importante de la gente no tiene acceso a las competencias básicas de expresión y matemática aplicada que les permitiría incorporarse a la capacitación más específica y al empleo formal.

Chile es el país que ha tenido mayor continuidad y crecimiento constante, tiene el mercado de trabajo entre los países analizados con menor participación del empleo no registrado, y es un exportador de minerales y alimentos. Los ingresos de los trabajadores le permiten ser el país con menor proporción de pobres entre los considerados aquí. En Chile se combinan un mercado de trabajo “moderno” con una población que ha alcanzado buenos niveles educativos; sin embargo, no aparece una demanda muy específica de calificaciones y el lento crecimiento no parece dejar mucho lugar a la movilidad social.

Perú es el país con la proporción mayor de trabajo informal, el porcentaje más alto de empleo en el comercio, y dos tercios del PBI en servicios. Sus exportaciones son fundamentalmente mineras con un crecimiento de la agroindustria en los últimos años. Se puede afirmar que es una economía con un gran peso de la informalidad y un grado todavía incipiente de desarrollo industrial. Las demandas reales de formación pasan por las competencias de gestión y las habilidades básicas para desempeñarse en la economía informal.