Desempleo e informalidad en la Dictadura Militar chilena 1975-1988
¿Una propuesta ideológica?

Unemployment and informality in the Chilean Military Dictatorship 1975-1988
An ideological proposal?

Francisca San Martin Alarcón
Estudiante magíster en Historia
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile
fsanmartinalarcon@gmail.com

Durante la dictadura militar chilena, se experimentaron trasformaciones estructurales en el ámbito político, económico y social, las que fueron impulsadas desde el argumento refundacional de la dictadura el que pretendió eliminar todo vínculo con el proyecto de la Unidad Popular. De ahí que la transformación del rol los trabajadores, así como la concepción de las relaciones laborales fuera un aspecto relevante en la discusión política de la Junta Militar, es por ello que el empleo así como el desempleo resultan de manera independiente áreas de interés para la disciplina histórica.

Para la propuesta de investigación se señala como problema histórico central el aumento del empleo informal en chile como una consecuencia ideológica surgida a partir de la concepción político-económica del mercado laboral y la relación empleador-empleado durante la dictadura militar, es por ello que se consideró la temporalidad que comprende los años 1975-1988 años dónde los índices de desempleo se mantuvieron por sobre los dos dígitos, fenómeno asociado al menos a dos fenómenos del período destacando elementos de carácter internacional así como reformas de carácter interno. De estas últimas es que se pretende aproximar al problema de estudio propuesto, esto porque durante el período señalado se impulsó programas de emergencia en materia laboral así también transformaciones estructurales en cuanto a la participación del Estado en la gestión de puestos de empleo como también en la reformulación de la participación del trabajador en la relación laboral a través de lo que fue la implementación del Plan Laboral de 1979.

Desempleo e informalidad ¿Consecuencia natural?

Algunos elementos que permiten aproximarse de manera parcial a la propuesta de estudio son las consideraciones de carácter económicas, que se relacionan con el fenómeno del desempleo y el aumento del empleo informal. Dentro de estas es necesario considerar la política económica del período, que por su naturaleza contractiva significó la subutilización de la capacidad productiva (Ffrench-Davis, 2003, 29) impactando de forma natural en la empleabilidad y los salarios, aun cuando el Gobierno implementó programas de emergencia para la absorción de mano de obra, estas fueron intervenciones ineficaces (Rosende,1987,73) en cuanto a la absorción de mano de obra.

Una aproximación explicativa al fracaso de estas políticas se relaciona con la falta de estabilidad de éstas como lo fue el Programa de Empleo Mínimo, el que si bien resultó funcional en la contención de la demanda social de empleo y la mantención de la economía activa a través de la entrega de ingresos a la masa desocupada, significó grandes riesgos inflacionarios. Por lo que debía existir restricción a esta, evitando que la solución momentánea de la desocupación no implicara el resurgimiento de niveles de desempleo elevados en el futuro (Meller, Solimano, 1983,150) lo que en perspectiva, permite comprender el hecho de que los niveles de desempleo se mantuvieran elevados durante más de una década aun cuando se mantuvieron vigentes programas de emergencia.

Los altos niveles de desempleo aun cuando parecen responder a un mismo fenómeno a lo largo del período de estudio, es necesario señalar que las cifras se pueden tipificar al menos de dos formas, debido a que el aumento del desempleo experimentado a partir de 1975 a un fenómeno de carácter estructural (Mizala-Romaguera,2001, 212) debido a la transformación de las instituciones de Estado, lo que implicó reducción de empleados públicos que debieron salir al mercado laboral aun cuando este no estuviese preparado para satisfacer la demanda. El fenómeno de 1982 se diferenció de este en su naturaleza fue cíclica condicionada por fundamentos de carácter económicos, la consideración de ambos permite comprender la dificultad de recuperación de los niveles empleo.

La ineficacia del mercado laboral para absorber la demanda de trabajo, impulsó el espíritu emprendedor de la masa desempleada como actividad de supervivencia dónde la incorporación a la actividad informal se enmarcó en la lógica de racionalidad de subsistencia por sobre la racionalidad de acumulación, (Márquez, 1994, 241) debido a que el objetivo de quienes se incorporaban a este tipo de actividad económica se dirigió a la satisfacción de las necesidades de consumo del grupo familiar y no al enriquecimiento. Quienes se integraron al empleo informal a partir de esta lógica lo hicieron desarrollando actividades de escasa calificación y bajos niveles de productividad, dentro de éstas se consideran vendedores ambulantes, pequeños comerciantes, artesanos y quienes ofrecen servicios personales (Beck, 2001, 1) en el caso nacional el desarrollo de oficios ocupó un lugar importante en el desarrollo de la economía informal, esto porque al igual que en el artesanado existió un traspaso generacional de estos (Pinto-Salazar, 1999, 186) y contó con libertad de ejercicio a través de la supresión de los carnets profesionales en 1975 permitiendo un amplio desarrollo de éstos.

A partir de los antecedentes señalados es posible aproximarse a un posible explicación al crecimiento del sector informal del período de estudio, aun cuando se ha sostenido que este sector económico no cumplió el rol de colchón para los momentos más complejos del período, el crecimiento del empleo informal parece a simple vista la consecuencia natural de la búsqueda de la subsistencia por parte de una masa desempleada, cuya demanda el mercado formal-tradicional no es capaz de satisfacer y requiere por tanto acceder a un empleo de condiciones poco estables y en ocasiones temporal que le permitieran ir resolviendo las necesidades más inmediatas y esenciales.

La informalidad como resistencia a la neo-liberalización del empleo

La crisis estructural del empleo y la imposibilidad del mercado por absorber la demanda de este, contribuyeron sin duda en el crecimiento del empleo informal, sin embargo para una mejor comprensión de este es necesario considerar otros aspectos que permitan una aproximación explicativa del mismo. Para ello se debe observar con atención la transformación del mundo laboral, así como los planes de contención por parte del Gobierno para contener a la masa desempleada, dentro de estos es fundamental considerar el Programa de Empleo Mínimo dónde a través del asistencialismo se pretendió frenar el alza de la desocupación evidenciando al mismo tiempo la transformación del rol del Estado en materia laboral y las nuevas condiciones laborales, en este sentido la implementación del programa a través de los municipios dejó entrever la contracción de la figura estatal en las demandas sociales.

Por otra parte la oferta desplegada a través de estos programas, tanto en el Programa de Empleo Mínimo como con posterioridad el programa de ocupación para jefes de Hogar, fue precario en cuanto a las condiciones laborales ofrecidas esto porque ambos programas carecieron de protección social, cobertura médica y pago de imposiciones lo que se justificó en el carácter transitorio que debía tener para los beneficiarios de los programas. Los trabajos que realizaban los trabajadores de estos programas resultaron ser por generalidad trabajos de baja calificación, dónde la contribución efectiva de estas labores fue altamente cuestionando, la revista ''Mensaje" publicó un reportaje extenso el que se tituló ¿Ayuda social o vergüenza nacional? El empleo mínimo, dónde se señalaba las condiciones laborales de los trabajadores de este sector, dónde no sólo

la desprotección y el bajo nivel de salarios hizo de este programa un ejemplo de trabajo precario, sino también se criticó la desvalorización de la mano de obra de quienes poseían un oficio o profesión de especialización en alguna materia y debían realizar labores para que estaban sobre-calificados, como albañiles ocupados enderezando clavos.

Los programas como el PEM y POJH oscilaban en la contradicción de quienes se ocupaban en ellos de estar entre la sensación de la realización de labores exiguas de todo sentido o la contribución y el sentimiento de ser explotado, que crecía en la medida en que el trabajo se volvía más productivo y adquiriría por eso mismo un sentido (Aldunate-Ruiz-Tagle, 1980,160). La sensación de explotación de los trabajadores se puede explicar desde una perspectiva de carácter económico, esto debido a que los trabajos que tenían un nivel de productividad mayor poseían jornadas de trabajo de mayor extensión lo que por principios de los programas, carecía de regulación alguna debido a que el pago de horas extras no estaba considerado por tratarse de un programa de asistencia de tránsito, la jornada de trabajo debía ser breve y permitir la búsqueda de empleo. Esto justificó el condicionamiento de la permanencia en el programa en condiciones precarias, abusivas y con un salario insuficiente para la cobertura de lo esencial.

La importancia otorgada a la compresión del funcionamiento de los programas como el PEM y POJH, está relacionada con la atribución que se le hace al primero de ellos como la fase experimental de la transformación de las relaciones laborales durante la primera etapa de la Dictadura Militar. Esto porque la implementación de estos fluctuó entre el límite del empleo y el subsidio (Sepúlveda, 2014, 214) traspasando en su ejecución la indecisión económica de la Junta, esto porque allí se expresaron de manera inicial las condiciones bajo las que se entenderían las relaciones laborales. Durante el período que antecedió a la implementación del plan laboral de 1979, se visualizaron muestras de la transformación política y económica del país en relación con el empleo.

La política laboral de la dictadura aunque fue confusa en un comienzo, dejó entrever a través de modificaciones aisladas, el espíritu de la junta en la materia. Entre las discusiones de los diarios de sesiones de la Junta y los documentos de archivo del Ministerio del Trabajo se evidencia la liberalización del mercado laboral a través de la flexibilización de los contratos de trabajo (Acta n°113, 1974, 4), modificaciones a las normas de horarios del funcionamiento del comercio, extendiendo las jornadas de funcionamiento a través de la ''Ley de horario Libre" (Archivos Ministerio del Trabajo,Vol.3324, 1977), y con posteridad el proyecto del código del trabajo y la implantación del plan laboral. Estos validaron un modelo de trabajo competitivo e individualista dónde el ''mérito" era condecorado y quienes no se enmarcaban dentro de los parámetros vivían situaciones de agobio, abusos y persecución (Archivos Ministerio del Trabajo, Vol.3322, 1977) validada por el autoritarismo de la época que respaldaba la desvinculación de estos bajo argumentos de carácter político.

Lo antes señalado se vincula con el crecimiento del empleo informal desde la perspectiva de la resistencia de los trabajadores a participar de un mercado laboral que no les ofrecía participación en los beneficios de la reestructuración neoliberal del mismo, contrariamente debieron acceder a la flexibilización, empleo precario, subcontratación (Winn,2004, 2) aspectos que influyeron en que aun cuando el empleo informal estuvo asociado a la marginalidad y exclusión , la transformación de la legislación laboral desvalorizó el ser asalariado y le otorgó valor al espíritu de ser empresario (Márquez,1994, 244) lo que explicaría la migración voluntaria hacia el sector informal más allá de la consecuencia natural a partir del contexto o la realidad individualizada de cada trabajador esto porque la resistencia a trabajar bajo las nuevas condiciones masificó el deseo de mantener la independencia económica para alcanzar el progreso (Pinto-Salazar, 1999,186) auto-marginándose de un sistema que no le ofrece las condiciones para alcanzar algo más que la subsistencia.

Informalidad y dictadura militar, una propuesta ideológica

A comienzos de la década de 1980 los problemas de empleabilidad se mantuvieron por sobre el 10% y aunque la explicación del mismo respondió a elementos diversos al experimentado en 1975 la política de gobierno en materia laboral estaba definida tanto ideológicamente como en términos legales. La Junta militar hizo a un lado la indecisión de económica de las políticas de los primeros años, a través de las mismas había evidenciado la separación de la figura central del aparato estatal de las demandas sociales como lo era el desempleo, delegando la satisfacción de estas demandas a organizaciones que actuaron como intermediarios entre la sociedad y el Estado cubriendo la ausencia del aparato estatal (Gomes, 2011,140) La intervención de organizaciones, secretarías y municipios fueron instrumentos para la aplicación de políticas neoliberales en materia laboral debido a que a través de estas operó la entrega de subsidios, capacitación y acceso a programas de empleabilidad.

A través de organismos como el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) creado en 1976 se reorientó la forma de capacitar a la población trabajadora, debido a que las áreas de capacitación fueron impulsadas en adelante a partir de los intereses y necesidades del sector privado quienes estuvieron encargados de absorber la demanda de empleabilidad. Por otra este organismo entregó herramientas para el desarrollo de actividades que permitió auto-emplearse a un sector importante de sus beneficiarios y aunque autoempleo e informalidad no necesariamente van ligadas, muchos auto-empleados ingresan a la informalidad debido a las restricciones presentadas en el sector formal del mercado laboral.

Si bien el Sence fue el organismo más relevante y formal en cuanto al impulso del desarrollo de actividades independientes y oficios, hubo otros organismos que aportaron de la misma manera, entre ellos se encuentran la Secretaria Nacional de la Mujer y Cema Chile ambas instituciones orientadas a la entrega de asistencia y apoyo a las mujeres y relacionadas con el régimen a través de Lucía Hiriart quien encarnaba los valores femeninos de la mujer chilena el ideario dictatorial. A través de estas instituciones se generaron puestos de capacitación para esposos e hijos de socias en el caso de Cema, las que debían cumplir con determinados méritos para que sus maridos o hijos fuesen elegibles para acceder a alguna de estas oportunidades de desarrollar algún oficio o iniciar una microempresa.

La forma en que se generó la oferta de estas instituciones, hizo visible y concreta la nueva forma en que en adelante debían entenderse las relaciones del Estado con lo social, evidenciadas a través de la política de subsidios, flexibilidad laboral y desregulación de la economía (Sepúlveda, 2014, 244) dejando entrever la existencia de un programa delineado estructuralmente hacia el modelo económico-social bajo el que se regiría en adelante el país. Ante esto la consolidación de una masa empleada en el sector informal se ajustó a los propósitos proyectados hacia la posteridad, esto porque se eliminaban las principales barreras para el crecimiento del sector formal, las que en el discurso liberal estaban representadas por los impuestos previsionales, la fijación del salario mínimo, ley de inamovilidad y la fijación de horarios (Análisis, 1978, 21) los que en el sector informal estaban desregulados o eran inexistentes.

Hacia fines de 1980, la indecisión inicial de la Junta en materia económica había desaparecido por completo y el camino neoliberal pareció consolidarse a través de la restructuración del Estado. El fomento y respaldo hacia el sector informal hizo evidente que si bien la tradición castrense estuvo en primera instancia opuesta a la implementación de este modelo, por tradición eran de filiación capitalista (Valdivia, 2001,171) por lo que al hacerse evidente los beneficios de mano de la iniciativa privada y la solución de los problemas económico-social a través de su implantación entregaron su favor a la diada autoritaria-librecambista. La muestra definitiva de la afinidad ideológica del proyecto dictatorial con el impulso al empleo informal fue la recepción de la obra de Hernando de Soto en torno a la informalidad, esta fue presentada en la Universidad Católica de Chile nicho de la producción intelectual del régimen, concretándose reuniones con comerciantes del sector informal y

siendo ampliamente comentada por políticos es intelectuales de la época, José Piñera, señalaba que el valor de esta radicaba en la devolución al individuo, a la iniciativa y a la empresa privada la responsabilidad de dirigir la batalla contra el atraso y la pobreza (Piñera, 1987, 2) dejando atrás los modelos que magnificaban el Estado como al opción del pobre y el informal, postulando su recorte y des-colectivización como el recurso que el contexto requería.

En relación a ello es preciso destacar que el componente ideológico estuvo presente desde un comienzo en las políticas laborales, de asistencia y capacitación, los elementos señalados finalmente por José Piñera permiten comprender el proceso de transformación del Estado y el mercado laboral esto porque la contracción del primero y la desregulación del segundo permitió la contención de problemas socio-económicos que la figura estatal no estaba preparada para absorber. Posteriormente cuando el neoliberalismo era una realidad proyectada la existencia y crecimiento de este tipo de iniciativas apuntaron a fortalecer el modelo a partir de una masa que voluntariamente deseaba mantenerse el sector informal ya fuese el desprestigio de la formalidad o la puesta en valor de alcanzar el progreso económico a través de iniciativas al margen de la formalidad.

Bibliografía

Fuentes

Acta de las sesiones de la Junta Militar de Gobierno (1974): Acta n°113.

Aldunate, José, S.J.; Ruíz-Tagle P., Jaime (1980): "¿Ayuda social o vergüenza nacional? El empleo mínimo". Revista Mensaje, 29 (289), pp. 257-263.

Análisis (1978): Selección de textos Trabajo y Previsión ''Plan de fomento del empleo y eficiencia en la acción social", ''Editorial ''El Mercurio" 22 enero 1977", ''Declaración Pública del Grupo de los 10" (año 1 abril y mayo).

Archivos Ministerio del Trabajo (1977): Vol. 3322 y Vol. 3324.

Ffrench-Davis, Ricardo (2003): Entre el Neoliberalismo y el crecimiento con equidad, Santiago, Lom editores.

Gomes, Gabriela (2011): ''Las tradiciones corporativistas en la dictadura pinochetista". Dossier sobre Chile Observatorio Latinoamericano, N. 8, pp. 134-149 (http://iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/observatoriolatinoamericano/)

Márquez, Francisca (1994): "Los trabajadores independientes en Chile: la opción de los excluidos 1970 – 1990", Proposiciones Vol, 24, pp. 236-245. (http://www.sitiosur.cl/r.php?id=178)

Meller, Patricio, Solimano, Andrés (1983): Desempleo en Chile: interpretación y políticas económicas alternativas, Santiago, Editorial Aconcagua.

Mizala, Alejandra, Romaguera, Pilar (2001): La legislación laboral y el mercado del trabajo: 1975-2000, Santiago, Lom Ediciones.

Pinto, Julio, Salazar, Gabriel (1999): Historia contemporánea de Chile Tomo III La economía: mercados, empresarios y trabajadores, Santiago, Lom editores.

Piñera, José (1987): "El otro Sendero", La Tercera Santiago, 9 de marzo.

Rosende, Francisco (1987): "Una interpretación del desempleo en Chile", In: Centro de Estudios Públicos, N. 89, pp 67-128.

Sepúlveda, Matías (2015): Del trabajo protegido al trabajo subsidiado. Intervención, libre mercado y la situación de los trabajadores del PEM y el POJH, Santiago, Ril editores.

Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica. (2001): "Estatismo y Neoliberalismo: un contrapunto militar Chile 1973-1979´´, Historia, Vol.34, pp.167-226.

Winn, Peter (2004): Victims of the Chilean Miracle? Chilean Workers and the Neoliberal Model, 1973–1998, Durham-Londres, Duke University Press.