



La dictadura militar en Chile frente al desempleo: algunos aspectos de la mirada política 1973-1978*

Ditadura militar chilena contra o desemprego: alguns aspectos da visão política 1973-1978

*The military dictatorship in Chile in relation to unemployment:
some aspects of the political perspective 1973-1978*

Claudio Llanos R.**

Resumen: El problema del desempleo desde la década de 1970 constituye un ámbito de investigación escasamente desarrollado dentro de la historiografía política referida a Chile. Se busca contribuir desde la historiografía al conocimiento de los procesos y formas políticas con que la dictadura se planteó frente al aumento del desempleo. Despliegues dictatoriales que fracasaron rotundamente en impulsar el empleo y resolver los problemas sociales ligados a éste; sus medidas tuvieron el efecto y “éxito” neoliberal de flexibilizar el empleo en un marco de reducción de derechos y precarización laboral.

Palabras clave: Chile; política; discusión; desempleo; dictadura.

Resumo: O problema do desemprego desde a década dos anos 1970 representa um âmbito de pesquisa pouco desenvolvido na historiografia política referida a Chile. Se tenta contribuir desde a historiografia ao conhecimento dos processos e formas políticas com os quais a ditadura enfrentou o aumento do desemprego. Empenhos ditatoriais que fracassavam cabalmente impulsionar o emprego e resolver problemas sociais ligados a isto; suas medidas tinham o efeito e o “êxito” neoliberal de flexibilizar o emprego num marco de redução de direitos e precarização laboral.

Palavras-chave: Chile; política; discussão; desemprego; ditadura.

Abstract: The problem of unemployment since the 1970s is a field of research that has not received much attention yet within the political historiography of Chile. Taking a historiographical point of view, this paper seeks to contribute to the knowledge about processes and political means with which the dictatorship faced increasing unemployment. Dictatorial measures failed to boost employment and solve associated social problems; they “succeeded” only in terms of flexibilizing employment within a neoliberal framework that sought to reduce workers’ rights leading to labor precarization.

Keywords: Chile; politics; discussion; unemployment; dictatorship.

* Investigación asociada al proyecto patrocinado por la Fundación Humboldt, Alemania. Humboldt Fellowship. Georg Forster Research Fellowship (LMU-Munich, 2015) y Proyecto DI Regular, 2017, Vicerrectoría de Investigación y Estudios Avanzados de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Agradezco a la Dra. Ana Cárdenas por sus comentarios y observaciones sobre este tema de investigación, a los colegas del departamento de historia contemporánea de la Universidad de Múnich, especialmente al profesor Dr. Martin H. Geyer.

** Profesor de Historia Contemporánea en el Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.

Introducción

El desempleo es un ámbito de investigación escasamente desarrollado dentro de la historiografía política referida a Chile, que encuentra destacadas contribuciones historiográficas sobre reformas y políticas laborales y la situación de áreas productivas (entre otros temas relacionados con las políticas sociales y administrativas)¹. También ha sido abordado desde la economía y ciencias sociales, particularmente desde la segunda mitad de la década de 1970, con especial importancia en el escenario de crisis económica y alto desempleo de los años 1980².

El supuesto que orienta el artículo apunta que durante el periodo 1973-1978 los miembros de la “Junta de Gobierno” dictatorial y sus colaboradores civiles³ desplegaron una crítica y transformación a la forma en que el Estado se había relacionado históricamente con el desempleo; terminando con las medidas de impulso al empleo desarrolladas particularmente desde el Gobierno de Allende (OIT, 1972)⁴. La política del régimen frente al desempleo desplegó una precarización de las condiciones generales del trabajo remunerado y un distanciamiento de medidas que asignaban al Estado un rol importante dentro de la demanda de empleo. Se busca contribuir desde la historiografía al conocimiento de los procesos, discusiones y formas políticas con que la dictadura se planteó frente al aumento del desempleo⁵. La dictadura fracasó rotundamente en impulsar el empleo y resolver los problemas sociales ligados a éste; sus medidas tuvieron el efecto y “éxito” neoliberal de flexibilizar el empleo en un marco de reducción de derechos y precarización laboral.

La acción del régimen, mostró la importancia que asumían los criterios de ajuste económico; manejo de la inflación; liberalización del mercado del trabajo; etc. El aumento del desempleo no se enfrentó con una política centrada en la importancia del trabajo dentro de la economía y la sociedad, sino que éste se subordinaba a los temas monetarios, de propiedad, mercado y disciplina laboral. La política desplegada por la dictadura disminuyó la importancia de la condición del trabajador desempleado, a condiciones de flexibilización precaria y marginalidad económica.

Para el estudio histórico político del desempleo en Chile desde la década de 1970⁶, se cuenta con importantes contribuciones desde las dimensiones estadísticas y su relación con medidas técnicas frente al desempleo, además de importantes trabajos de diversos investigadores e investigadoras sociales, desde la segunda mitad de los años 1970 y la década de 1980 en adelante⁷. Se reconoce la diversidad de expresiones del fenómeno (friccional, involuntario, femenino, juvenil etc.) pero estas categorías van más allá de los límites de este trabajo, que busca en primer lugar el estudio de la discusión general sobre el aumento del desempleo a niveles que políticamente representaba un problema para el régimen dictatorial. El artículo enfoca su exploración y análisis en las discusiones y políticas referidas al fenómeno en general y las formas de discutirlo y enfrentarlo. En gran medida, dichas discusiones se referían a la persistencia de desempleo de largo plazo y estructural⁸.

La dimensión política tiene importancia debido a que la dictadura reconfiguró considerablemente a la sociedad chilena y las formas políticas institucionales con que se respondía a problemas sociales y económicos, dentro de los cuales el desempleo ocupó un lugar importante debido a que las medidas frente a dicho fenómeno involucran formas de entender y actuar frente al trabajo. El régimen desplegó sus miradas

¹ Contribuciones específicas desde la historiografía de los últimos años se encuentran en: (VERGARA, 2004; VALDIVIA Y ALVARES, 2012).

² Ver, por ejemplo: (CEPAL, 1979; GONZÁLEZ, 1979; MELLER Y SOLIMANO, 1983; RIVEROS, 1984; EDWARDS, 1987; CAMPERO; VALENZUELA, 1984; RUIZ-TAGLE; URMENETA, 1984; LEAR; COLLINS, 1995; CÁRDENAS; LINK; STILLERMAN, 2012). Las investigaciones históricas internacionales sobre este problema se definen con claridad desde la segunda mitad del siglo XX y se destacan los estudios de: (HARRIS, 1972; WHITESIDE, 1991; BURNETT, 1994; BOYER, 2004, p. 393-433), entre otros.

³ Para el rol de los civiles en la dictadura (políticos y técnicos), entre ellos los “Chicago Boys” representados por Sergio de Castro, Jorge Cauas, Miguel Kast, Pablo Barahona, etc. ver: (HUNEEUS, 1998, p. 125-158; HUNEEUS, 2000, p. 406-417).

⁴ Para Allende, la cesantía era el resultado de la incapacidad del régimen económico de asegurar el empleo (ALLENDE, 1970, p. 7).

⁵ En el marco conceptual de la discusión en torno a las categorías del desempleo en cuanto “voluntario” e “involuntario”. Discusión particularmente importante desde el desarrollo de la teoría de Keynes y especialmente desde la década de 1970 cuando el desempleo es definido desde miradas neoclásicas como voluntario.

⁶ Se debe reconocer que desde la historiografía encontramos contribuciones importantes relacionadas con el tema del trabajo en Chile, sus dimensiones industriales y de las formas de protección social ligada a éste (particularmente para las primeras décadas del siglo XX). Entre algunas de las contribuciones podemos señalar para el periodo que va hasta 1970 (VERGARA, 2004; 2008) y para las primeras décadas del siglo XX (YÁÑEZ, 2008).

⁷ Esas contribuciones se referencian dentro del desarrollo de este artículo.

⁸ Centrarse en la forma en que la dictadura entendía el desempleo, no significa desconocer la diversidad de elementos y variables que se relacionan con la ausencia o disponibilidad de puestos de trabajo; en razón de esto se consideran aspectos como la inflación, el gasto público, reducción de número de empleados públicos, etc., pues estos fueron aspectos que se consideraban a la hora de enfrentar el desempleo.

sobre este problema en una perspectiva que requiere considerar aspectos del desarrollo global del fenómeno del desempleo desde la década de 1970. Desde esta década se observa con claridad (a nivel internacional) el ascenso y fuerza de discursos que se referían –entre otras cosas– a la centralidad del mercado y sus reglas “naturales”; del control de la inflación, como objeto central de la política económica (RODGERS, 2011, p.43-50); los problemas de eficiencia y exceso de mano de obra *overmanning* (BURNETT, 1994, p.266) y las tensiones entre sectores que cuestionaban las políticas de estímulo fiscal al empleo o a la demanda, con aquellos que planteaban la relevancia del manejo monetario y que consideraban que el desempleo –sobre el “natural”– era un fenómeno voluntario (MAIER, 2010, p.32-33).

La lectura y reflexión histórico política involucra revisar las posiciones desarrolladas por el régimen dictatorial, entendiendo estas como formas de desenvolvimiento e imposición de nuevas perspectivas sobre los fenómenos sociales asociados al trabajo, y particularmente al desempleo y sobre la relación Estado y mercado del trabajo. Implica considerar que los fenómenos sociales ligados a los problemas de la relación capital-trabajo se expresan en la dimensión política. En este sentido se reconocen por lo menos dos partes de esta dimensión: aquella institucional referida a las lógicas implementadas desde el tipo de Estado, gobierno o régimen político y las diversas expresiones políticas desplegadas a nivel social, fuera de los ámbitos del gobierno, como por ejemplo las acciones de los sindicatos, las formas de organización, subsistencia y resistencia desarrolladas para hacer frente a una economía política que planteó una pauperización de muchos sectores de la clase trabajadora. Se busca aproximarnos al problema del desempleo durante la dictadura miliar dirigida por Augusto Pinochet; las lecturas y respuestas que desde el propio régimen se daban en torno a este problema y al mismo tiempo presentar parte de la constelación de fenómenos que con él se relacionaron.

Las formas de enfrentar y definir el fenómeno del desempleo revisten aspectos técnicos ligados a los sistemas de encuesta y medición. Durante los años 1970 y 1980 se produjeron cambios en las formas de organizar la información y datos relacionados con el desempleo (en cuanto %)⁹. Más allá, de los

datos y cálculos estadísticos, se reconoce que en la temporalidad que se estudia el desempleo se transformó en un fenómeno relevante y en ese marco se consideran los datos existentes para el periodo.

La temporalidad va desde los primeros mensajes de la dictadura, hasta 1978. En esos años el régimen fue dando forma a sus principales enfoques y políticas frente a los fenómenos y problemas ligados al trabajo y el desempleo. Este último experimentó en ese periodo una importante alza, que se manifestó en discusiones y medidas de la dictadura. El cierre temporal se basa en que el año 1979, la Reforma Laboral consolidó las perspectivas con que la dictadura entendía las relaciones laborales y fenómenos asociados al mundo del trabajo. Entre 1973 y 1978 se pueden identificar las discusiones y lineamientos ideológicos con que el régimen consideraba a los trabajadores en general y a los desempleados en particular.

Las fuentes son principalmente los mensajes presidenciales de Augusto Pinochet a la nación y las sesiones secretas de la Junta de Gobierno entre 1973 y 1978. Estos documentos representan la opinión del Comandante en Jefe, sus generales y colaboradores, y constituyen la manifestación política de balance, discusiones y proyectos de quienes integraban al régimen, sobre los cambios que Chile debía cumplir para integrarse al concierto del desarrollo capitalista de la época. Este se caracterizaba a nivel internacional por un fuerte avance de las políticas de corte monetarista, la pérdida de centralidad del empleo dentro de la economía política a favor de la estabilidad de precios y la inflación y los cuestionamientos a las políticas fiscales de orientación pública (OECD, 1985, p.14). Estas fuentes, permiten aproximarnos a los procesos de desenvolvimiento de procesos de construcción de “verdades” histórico políticas (FOUCAULT, 2017), desde las instituciones centrales del poder del Estado, entre estas “verdades” el desempleo era considerado como un problema subordinado en la política económica; a la necesidad central del manejo monetario. A las fuentes, se suman trabajos y estudios de científicos sociales, desde la segunda mitad de la década de 1970. Estos constituyen importantes fuentes de información sobre la situación del desempleo y los diversos fenómenos sociales vinculados a éste.

Elementos del escenario previo

Entre 1960 y 1972, el desempleo en Chile presentaba un desenvolvimiento caracterizado por

⁹ Para aproximarse a los temas referidos a los cambios en las formas de estudiar y definir los niveles de desempleo en Chile ver: JADRESIC, 1986, p. 148-149; 154-161.

bajos niveles, en línea con lo que en gran parte de los países capitalistas occidentales representaba tanto la búsqueda del pleno empleo, como la expansión de la función económica del Estado para mantener los niveles de ocupación, producción y consumo¹⁰.

Chile, parte del sistema capitalista (aun desafiándolo), viviendo la experiencia de la “Vía Chilena al Socialismo”, enfrentaba los problemas propios de las relaciones y fenómenos económicos del capitalismo, particularmente en lo que se refiere a las relaciones capital-trabajo y las tensiones que de estas emanaban, en un escenario de economía periférica en su inserción dentro del mercado capitalista; aún con su “vía al socialismo”, el país continuaba basando su economía en la explotación y exportación de recursos naturales.

Lo anterior era particularmente complejo si se considera que la economía industrial de postguerra planteaba un conjunto de cambios que afectaban al desarrollo de la Industria Sustitutiva de Importaciones (ISI) que, en el caso Chileno, manifestaba su agotamiento desde los años 1950, como resultado de la expansión de la industria y tecnología de las potencias capitalistas, particularmente desde los Estados Unidos de Norteamérica y que en Chile se reflejaba en la mayor orientación hacia los bienes de lujo o suntuarios¹¹. En este marco, los niveles del empleo dependían, por un lado de la orientación de las inversiones (públicas y privadas), de su relación con el desarrollo del mercado y la mantención del consumo, y por otro de las medidas que el Estado implementara para mantener la actividad económica y los niveles de empleo; muchas de estas implicaban la protección de sectores productivos nacionales; regulación de precios y (en un contexto de expansión de las funciones del Estado y de sus activos productivos y de servicios) del número de funcionarios públicos; entre otros elementos¹².

¹⁰ Sobre este escenario Hardy señaló: “En esos días, subsistían problemas habitacionales, de servicios urbanos, dificultades de consumo, etc., pero había empleo, legalidad sindical para defender los salarios ante la inflación y un desarrollo de los servicios sociales en materia de educación y salud” (HARDY, 1986, p. 23).

¹¹ Sobre este aspecto al analizar los Oficios del Ministerio de economía del último año del gobierno de Frei, 1970, se descubre la aplastante mayoría de solicitudes y autorizaciones de ampliación o instalación de Industrias vinculadas a la producción de bienes intermedios o pesados (mecánicos), por sobre las de bienes de consumo básico. Ver: Archivo Nacional Siglo XX: “Oficios del Ministerio de Economía. 1970”. Referencias N°: 1253, 1256, 1267, 1268, 1276, 1277, 1278, 1284, 1286, 1287, 1288, 1289, 1294, etc. También ver: (PINTO, 1971; BURBACH, 1975).

¹² Desde el gobierno de Eduardo Frei Montalva se ve una considerable expansión de las funciones económicas y de servicios del Estado; expansión que el gobierno de Salvador Allende

La expansión del Estado antes de la dictadura constituyó un periodo que presenta cierta continuidad desde la década de 1930 hasta 1973 mostrando en lo económico una tendencia en “políticas de crecimiento hacia adentro centradas en la industrialización, la ampliación del mercado interno, el acrecentamiento de la participación del Estado en la dirección de la economía y la ampliación de la participación de los sectores sociales más postergados en los beneficios del desarrollo” (CAMPERO; VALENZUELA, 1984, p. 31). Para Salazar y Pinto, el desarrollo del “Estado desarrollista” “empresarial” no logró configurar una sociedad moderna industrial (SALAZAR; PINTO, 1999, p. 65).

Más allá de las diversas miradas en torno a las condiciones y características del Estado durante el siglo XX previo a la dictadura iniciada en 1973, se puede reconocer un crecimiento de los servicios públicos y ámbitos económicos en donde participaba el Estado. Aún con el crecimiento del aparato público y de procesos de modernización económica, el fenómeno de la concentración del ingreso era algo que se observa para el periodo 1950-1968, en los sectores industriales (ARANDA; MARTÍNEZ, 1971, p. 93). Si bien la concentración del ingreso no es el tema de este trabajo, es importante considerarla dentro del marco de las relaciones capital-trabajo y sus posibles relaciones con el desenvolvimiento de los fenómenos del empleo y el desempleo en Chile¹³.

En este escenario el trabajo (remunerado) poseía una importante centralidad en lo que al funcionamiento de la economía capitalista se refiere, pues el objetivo del empleo pleno implicaba el buen funcionamiento del sistema; pues sostenía la demanda y con ello impulsaría la producción (KEYNES, 2006, p. 353-354). Los estados latinoamericanos, incluido Chile, expresaron gran parte de estas políticas en lo que se conoce como “Desarrollismo” que, “tomaba como guía a la teoría económica de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Esta teoría articuló al modelo en torno a una concepción que atribuía a los estados la capacidad de producir un desarrollo económico y

profundizó junto a un importante proceso de politización social, particularmente en los sectores de trabajadores y campesinos que habían llevado a un activo y organizado cuestionamiento a las bases del orden capitalista liberal.

¹³ La concentración de los ingresos puede haber afectado los procesos de modernización de sectores productivos y del mercado de consumo. De esta forma constituye un ámbito de investigación importante que puede contribuir en explicar el aumento del desempleo experimentado durante la segunda parte del gobierno de Eduardo Frei.

social prometedor por medio de una modernización industrial acelerada” (CALVENTO, 2006).

El crecimiento del empleo fue característico de los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y del violentamente interrumpido gobierno de Salvador Allende¹⁴. El porcentaje de desocupados que en 1960 fue de 7,1%, había pasado a 5,7% en 1970; 3,8% en 1971; 3,1% en 1972 y 4,8% en 1973 (RIVEROS, 1984, p. 5; JADRESIC, 1986, p. 160-161).

Si bien en varios aspectos se aprecia una continuidad en las concepciones que daban importancia del Estado en el impulso al empleo y la activación económica, se debe reconocer que el gobierno de Allende planteó un discurso y política que daba mayor presencia al trabajo, y a los trabajadores como ejes del desarrollo nacional (ALLENDE, 2000, p. 808). Su definición como “gobierno de los trabajadores” implicaba la integración político-económica de diversos sectores que, habían quedado al margen de los privilegios del desarrollo capitalista. En esta tarea, se mantenía el llamado a la disciplina y responsabilidad de los trabajadores y si bien esto también había estado en las líneas definidas por Frei, en el gobierno de Allende las tareas de los trabajadores no se centraban solamente en lo económico, sino que el proceso de transformaciones planteaba su responsabilidad política en la lucha “por socializar los medios de producción” (ALLENDE, 2000, p. 816). En cuanto a impulsar el empleo, la Unidad Popular implementó medidas que enfrentaron la cesantía mediante aumentos y cambios de orientación de la inversión pública y planes especiales de emergencia, etc. (OIT, 1972). Esto involucró un aumento importante de la acción pública y fiscal; aspectos que serían cuestionados por la dictadura y las concepciones neoliberales.

La dictadura frente al desempleo

Para la dictadura el crecimiento del empleo hasta el 11 de septiembre de 1973, era el resultado de una historia de distorsión política sobre la demanda de trabajo. Así, para la dictadura, muchos sectores productivos y de servicios públicos habrían crecido sin ninguna relación con las necesidades y capacidades productivas. Esta línea de argumentos era parte de la crítica que desde la

¹⁴ Dichos niveles de empleabilidad tenían un correlato político en el importante número de trabajadores sindicalizados y la creciente importancia de ese tipo de organizaciones, particularmente desde la segunda mitad de la década de 1960, hasta el golpe de Estado de 1973.

dictadura y sus colaboradores se hacía del desarrollo histórico de la democracia en Chile, particularmente en el gobierno de Salvador Allende.

Al leer como una distorsión el alto nivel de empleo, se planteaba necesario llevar adelante una suerte de normalización, ajustando las plantas de trabajadores relacionados con el Estado o los ministerios. Este proceso asumía aumentos en el nivel de desempleo, considerándolo necesario, en relación al despliegue de una política monetaria orientada a disminuir la inflación. Así, reducir el número de trabajadores ligados al Estado era central para el régimen. En mayo de 1974, en Sesión Secreta de la Junta de Gobierno, el balance del crecimiento del número de trabajadores del Estado era cuestionado. En línea con el despliegue monetarista, el crecimiento del gasto público era visto como un problema que podía resolverse (entre otros) vía reducción del gasto, reducción o congelamiento de las plantas de personal. Los ministerios de agricultura, obras públicas y transporte y vivienda daban “posibilidades reales de reducción”, junto a la del personal de las empresas del área social que pasarían a privados (SESIÓN SECRETA, 1974, Acta 129-a, p. 7)¹⁵.

Las propuestas de “solución” o “ajuste a la realidad” implicaban, entre otras:

- a - Prohibición absoluta de aumentar las dotaciones de personal existentes.
 - b - Prohibición de contrato nuevo personal por la vía de la contrata o jornal,
 - c - Prohibición para llenar las vacantes que se produzcan, salvo casos justificados de jefatura de los ascensos. (...).
- 2 – Estudiar concretamente las posibilidades de reducción de personal por sectores de actividad de la Administración pública, en especial:
- a - Sector Obras Públicas, mediante el traspaso al sector privado, de acuerdo con la política de entregar las construcciones mismas a este sector a través de propuestas,
 - b - Sector Recursos Naturales Renovables, mediante la supresión del Ministerio de Tierras y Colonización y la reorganización interna del Ministerio de Agricultura (‘ya iniciada),

¹⁵ En este sentido es importante considerar las diferencias que la misma Junta de Gobierno observaba en las plantas de funcionarios de Estado y de gobierno. Esto reviste un punto interesante toda vez que en la sesión señalada de 1974 se reconocían las dificultades de reducir de manera rápida y drástica a los funcionarios de “Estado”. Lo anterior resulta un punto importante a desarrollar en futuras investigaciones.

c - Sector Vivienda, mediante la reorganización del Ministerio y supresión de duplicaciones con Obras. (...).

4 – Las medidas anteriores no producirán efecto, como se ha podido observar en la realidad no obstante las reiteradas instrucciones impartidas, si no se establece un mecanismo para impulsar y controlar su aplicación. Se propone designar un equipo ad-hoc para estos fines integrado por representantes de las FF.AA., Contraloría General de la República, Dirección de Presupuestos y CONARA, revestidos de plenos poderes para requerir información, impartir instrucciones y controlar la aplicación de las normas que se imparten en relación a las materias analizadas (SESIÓN SECRETA, 1974, Acta 129-a, p. 8-9).

Al aproximarnos a una dimensión política del aumento del desempleo durante la dictadura es importante comprender la crítica que la Junta de Gobierno lanzaba a las políticas de empleo anteriores. Crítica necesaria para justificar medidas de ajuste de la acción económica y política del Estado. Estas constelaciones de discusiones y transformación se dieron en un marco económico internacional, la tecnología, la producción a nivel del capitalismo global, golpearon al empleo; el despliegue de los criterios de eficiencia, flexibilización del trabajo, nuevas formas de producción, etc., marcó a las economías capitalistas. En el caso de un país subdesarrollado como Chile, esto significó que la dictadura orientada a una liberalización y desregulación, reconfiguró los desarrollos de la economía nacional y con ello los niveles y formas de empleo¹⁶.

Para la junta militar, Chile (con Allende) había entrado “en un proceso de destrucción sistemática e integral de estos elementos constitutivos de su ser, por efecto de la intromisión de una ideología

¹⁶ “El modelo de desarrollo vigente desde 1930 hasta 1973 sufrió un cambio radical después del golpe de Estado de 1973. Como reacción al Gobierno de la Unidad Popular y la polarización social de los años 1960, la dictadura militar (1973-1989) reprimió a militantes de izquierda, prohibió las huelgas y suspendió las negociaciones colectivas. A partir de 1975 implementó políticas neoliberales como la devaluación del peso, la privatización de la mayoría de las empresas nacionalizadas durante el Gobierno de Allende, la liberalización del comercio y la descentralización y privatización de importantes servicios públicos como la educación y la previsión de la salud y la jubilación. Estas políticas provocaron el quiebre de muchas empresas, la reestructuración de las restantes empresas, la reducción del empleo público y la pérdida de muchos beneficios de parte de la mayoría de los trabajadores” (CÁRDENAS; LINK; STILLERMAN, 2012, p. 19).

dogmática y excluyente, inspirada en los principios foráneos del marxismo-leninismo” (ACTA DE CONSTITUCIÓN DE LA JUNTA DE GOBIERNO, 1973). En ese escenario, la “falta de orden”, “disciplina” y la “politización” de los trabajadores habían sido la característica del gobierno de Allende en la contratación y generación de puestos de trabajo, pues “El ‘Plan de Cesantía’ fue el que provocó el mayor impacto al obligar la contratación de 30 mil trabajadores, los que en su mayoría solo cumplieron actividades absolutamente ajenas a las necesidades del Servicio, tales como las Brigadas Vecinales, Grupos de Choque, etc., con el deterioro de la disciplina del trabajo y el rendimiento” (JEFE SUPREMO DE LA NACIÓN AUGUSTO PINOCHET, 1974, p. 175-176). Se criticaron las acciones del Ministerio del Trabajo y Previsión Social apuntando que entre 1970-1973 había llevado adelante sus funciones con “Falta de coordinación entre las distintas unidades, politización en la prestación de servicios hacia los trabajadores; inadecuada distribución del personal; desorganización en materias administrativas; relajación en el cumplimiento de los deberes funcionarios” (JEFE SUPREMO DE LA NACIÓN AUGUSTO PINOCHET, 1974, p. 346).

Las críticas al gobierno de Allende, en torno a su desempeño pasaban por alto y de forma evidente el conjunto de problemas de origen externo que la “Vía chilena al socialismo” había enfrentado en el plano económico, se omitían por ejemplo el bloqueo efectuado desde los Estados Unidos de Norteamérica; los escasos de divisas, etc., y los problemas internos como el acaparamiento, los bloqueos de carreteras, etc. Esto es relevante pues si bien se denunciaban problemas importantes, no se tocaban el conjunto de sus causas de naturaleza políticas, económicas e internacionales. En énfasis en los problemas administrativos y de “desorden” del gobierno de Allende se pueden entender en línea con la acusación constitucional que la oposición aprobó en la Cámara de diputados pocas semanas antes del golpe de Estado (ALMENDRAS, 2010; LOVEMAN; LIRA, 2000, p. 327-391).

También, las alusiones al “desorden” y “caos” tienen una base histórica más profunda ligada a la constelación de intereses que no aceptaban la intervención del Estado en los temas económicos y que veían en el desarrollo histórico de la democracia chilena una distorsión del “destino de la nación”; esta era la justificación histórico política para imponer el “orden” que el país –a juicio de los militares y sus muchos aliados civiles– había perdido.

1º – Que la Fuerza Pública, formada constitucionalmente por el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y el Cuerpo de Carabineros, representa la organización que el Estado se ha dado para el resguardo y defensa de su integridad física y moral y de su identidad histórico-cultural;

2º – Que, por consiguiente, su misión suprema es la de asegurar por sobre toda otra consideración, la supervivencia de dichas realidades y valores, que son los superiores y permanentes de la nacionalidad chilena, y

3º – Que Chile se encuentra en un proceso de destrucción sistemática e integral de estos elementos constitutivos de su ser, por efecto de la intromisión de una ideología dogmática y excluyente, inspirada en los principios foráneos del marxismo-leninismo; Han acordado, en cumplimiento del impostergable deber que tal misión impone a los organismos defensores del Estado, dictar el siguiente,

Decreto-ley:

1º – Con esta fecha se constituyen en Junta de Gobierno y asumen el Mando Supremo de la Nación, con el patriótico compromiso de restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas, conscientes de que ésta es la única forma de ser fieles a las tradiciones nacionales, al legado de los Padres de la Patria y a la Historia de Chile, y de permitir que la evolución y el progreso del país se encaucen vigorosamente por los caminos que la dinámica de los tiempos actuales exigen a Chile en el concierto de la comunidad internacional de que forma parte (ACTA DE CONSTITUCIÓN DE LA JUNTA DE GOBIERNO, 11 de Septiembre de 1973).

Inicialmente para la dictadura los problemas internacionales eran centralmente relacionados con el “peligro del marxismo-leninismo”, de esta forma guardó relativo silencio sobre los efectos de problemas internacionales de orden económico ligados al desarrollo y crisis del capitalismo. Silencio que fue roto, para intentar explicar los problemas que enfrentaba en 1974, que se ligaban a los efectos de la crisis del petróleo inaugurada a fines de 1973,

Durante los primeros meses de 1974 hubo que enfrentar una circunstancia completamente imprevista en las medidas de política tomadas en los primeros meses de Gobierno: los aumentos derivados de la crisis del petróleo y las consecuencias del Conflicto del Medio Oriente,

que se tradujo en un incremento muy fuerte de nuestros requerimientos de moneda extranjera. Afortunadamente, se produjo un aumento bastante importante, aunque porcentualmente muy inferior, de los precios del cobre, lo que permitió programar una Balanza de Pagos razonablemente equilibrada para 1974.

No obstante, lo anterior, los aumentos de precios internacionales especialmente del petróleo, trigo, azúcar, significaron impactos sumamente fuertes en los índices de precios internos, que sumados a la inflación retenida que se proyectaba todavía desde 1973, hicieron que la inflación durante el primer semestre de 1974 llegara a 145%. Esta cifra parece sumamente alta, pero resulta claro que la inflación ha logrado ser sometida a un proceso bajo control si se la compara con la inflación real tenida en 1973 que fue del orden de 700% y mucho más es el efecto obtenido, si se compara con la inflación acumulada sólo hasta el 11 de septiembre de 1973, fecha en que el nuevo Gobierno comenzó a aplicar las medidas correctivas (JEFE SUPREMO DE LA NACIÓN. AUGUSTO PINOCHET, 1974, p. 89-90).

En torno a las tendencias existentes dentro de las Fuerzas Armadas sobre el tipo de relación Estado-economía-sociedad, particularmente aquellas detalladamente estudiadas por Verónica Valdivia (VALDIVIA, 2003) se observa que de forma temprana –en 1974– bastantes elementos del proyecto neoliberal se hacían evidentes en los planes económicos de la dictadura. Las propuestas de “participación” de la comisión dirigida por el General Leigh (Fuerza Aérea) eran bastante diferentes que las finalmente presentes en el Estatuto Social de la Empresa de 1975 (VERGARA, 1984, p. 56)¹⁷.

Particularmente importante es la noción de un Estado que debe asegurar el funcionamiento del mercado, buscando que no “se vulnere la libre competencia mediante acuerdos entre productores, por ejemplo, que signifiquen prácticas monopólicas o bien que existan trabas, ya sean de, tipo gremial o administrativas, para la libre entrada a los mercados internos o externos” (JEFE SUPREMO DE LA NACIÓN AUGUSTO PINOCHET, 1974, p. 68). Romper con las “trabas” económicas y liberalizar la economía implicó dar un importante golpe a los conceptos de desarrollo de

¹⁷ Esto no debe llevar a pensar que las ideas de Leigh implicaran mayor democratización o respeto a los derechos políticos de los trabajadores y sus organizaciones.

Estado desplegados en Chile antes de la dictadura. Elementos de este golpe fueron: la apertura al comercio internaciones y el financiamiento externo junto a la reducción de la capacidad del Estado en la dirección económica y la persecución, restricción y censura de la actividad sindical (CAMPERO; VALENZUELA, 1984, p. 33).

En relación con lo anterior, es posible considerar una relación de base teórico ideológica en la restricción al mundo sindical y la crítica al *monopolio*, pues, en el pensamiento neoliberal los sectores organizados de trabajadores son considerados parte del problema inflacionario a partir de sus demandas y avances en aumentos salariales. En esto se configura la aceptación de niveles “sustanciales de desigualdad” (STEDMAN-JONES, 2012, p. 7, 63-64). De esa forma no solo son las palabras contra tendencias monopólicas empresariales, sino que tienen en su interior posturas críticas a las organizaciones de trabajadores, que habían “politizado” la economía. Así, se iba imponiendo la perspectiva de un Estado que debe garantizar la libertad del mercado. Sobre esto, la influencia de las ideas neoliberales, vía los “Chicago Boys” es relevante, pues como se puede extraer de las *Bases para la política económica del régimen militar chileno*, conocido como “El Ladrillo” (CASTRO et al., 1992), se normalizaba el desempleo dentro del mercado y era un factor que podía llevar a un “correcto” funcionamiento de la economía, puesto que éste se daría mayormente en áreas obsoletas e ineficientes, reemplazables y reabsorbidas por el mercado, además se apuntaba a que los trabajadores y sus demandas de beneficios salariales y seguridades laborales eran los elementos responsable de la poca demanda de empleo (CASTRO et al., 1992, p. 79-92; CÁRDENAS; LINK; STILLERMAN, 2012, p. 19).

Otro aspecto importante de las lógicas neoliberales es la preponderancia de la libertad de elección, particularmente del consumidor en oposición a la regulación del tiempo de trabajo. Esto implica que el mercado debe favorecer la posibilidad de elección y por ello la regulación de los horarios de atención en sectores del mercado, constituirían un problema para la libertad de los consumidores. Así, se planteaba alterar de forma permanente la relación capital-trabajo, orientándola al predominio del primero, mediante la desregulación de los tiempos de trabajo en algunos servicios comerciales; así, “En cuanto al sector comercio, la liberación de horarios de atención, así como la eliminación de trabas que se logre, influirán en una mejor atención al consumidor, así como en una mayor competencia con el saludable efecto que

se produce en los precios” (JEFE SUPREMO DE LA NACIÓN AUGUSTO PINOCHET, 1974, p. 71).

Las medidas implementadas por la dictadura como ajustes, reducción de funcionarios públicos, término de políticas de protección a la producción nacional, etc., generaron un aumento estructural del desempleo, ligado a la implementación del nuevo orden económico neoliberal. Campero y Valenzuela, observan que las transformaciones del periodo 1973-1978, seguían la ortodoxia neoclásica que en la “dinámica interna asume un carácter fundamentalmente concentrador y excluyente” (CAMPERO; VALENZUELA, 1984, p. 33). En estas condiciones, el tema de la presencia y consistencia de las posturas desarrollistas dentro de las Fuerzas Armadas en el contexto inicial de la dictadura constituye un elemento complejo en la discusión de las posiciones económico políticas de la oficialidad militar.

Las razones del régimen para tomar medidas que afectarían la situación laboral de muchas personas se concentraban en el carácter “politizado” y de “indisciplina” de la administración de Allende, que significaba para los militares en el poder que “Hemos tenido enormes dificultades por la gravedad sin precedentes en que se encontraba nuestra Patria, por obra de la inmoralidad e ineficiencia administrativa, sumada al odio y al sectarismo” (JEFE SUPREMO DE LA NACIÓN AUGUSTO PINOCHET, 1974, p. 7). Se definía como necesario terminar con políticas que el gobierno de Allende había desplegado contra la cesantía desde la Dirección de Asistencia Social, pues para la dictadura la declaración de “calamidad pública” al desempleo durante el gobierno de Allende, había sido un recurso para sostener a “agitadores políticos” y a “grupos que se les adoctrinó y adiestro políticamente, estando al servicio de los partidos políticos adictos a esa Administración (JEFE SUPREMO DE LA NACIÓN AUGUSTO PINOCHET, 1974, p. 19).

El problema del desempleo en la dictadura no era la resultante única del ajuste de los trabajadores del sector público, sino que además la racionalidad de liberalización económica y el retiro del Estado de aspectos económicos impactó a sectores productivos que experimentaron caídas en sus ganancias con la competencia internacional desatada por la apertura económica; y con ello se produjo un aumento el desempleo. En 1976, éste se presentaba, además, ligado a las tendencias a flexibilizar los contratos, a juicio del ministro del Trabajo y Previsión Social el sistema de subsidios a la cesantía permitía que los trabajadores desempleados prefieran mantenerse desocupados

a aceptar contratos de pocos meses, que terminaran afectándoles en el requisito de un año laboral para acceder al subsidio (SESION SECRETA, 1976, Acta 286-A, p. 14).

La duración de la vida laboral también tomó forma en las discusiones que Junta de Gobierno tuvo en torno a las condiciones de la jubilación y de reforma previsional. En 1975, para la Junta de Gobierno y sus ministros era claro que el término de la vida laboral debía ser en razón a edad y no con respecto a los años de servicio. Esto implicaba que se debían dar las condiciones de empleabilidad en un escenario de aumento de la disponibilidad de personas en necesidad de mantenerse trabajando hasta la edad de jubilación (SESIÓN SECRETA, 1975, Acta 237 A, p. 16-17). Uno de los problemas que Pinochet observaba en estos procesos era cómo se comportaría la inflación con ese tipo de reformas, sobre todo cuando la inflación se movía cerca del 400% (SESIÓN SECRETA, 1975, Acta 237 A, p. 20).

En 1978, una investigación observaba el grave problema del desempleo en Chile, que desde 1974 planteaba un importante y delicado fenómeno de pauperización de importantes sectores sociales, incluyendo diversos problemas a nivel social, familiar e individual, que tenía como rasgo y agravante específico el hecho que “los nuevos cesantes y los nuevos contingentes de aquellos que buscan trabajo por primera vez, representan sectores que nunca antes han debido afrontar tal situación, con todo lo que ello implica de desajustes psicológicos y emocionales, alteraciones de status y roles, deterioro familiar, pauperización, etc.” (FRÍAS, 1978, p. 43-44).

En el plano de la reducción de los funcionarios públicos, los argumentos del régimen incluían exceso de trabajadores, de indisciplina, desorden, etc.¹⁸. Esta lógica, apoyada en perspectivas técnicas modificaba las relaciones desplegadas en sectores de la administración pública y era el marco de la preeminencia de una orientación hacia conceptos de eficiencia económica y disciplina laboral. Ejemplo de esto es el caso de Correos de Chile, cuando Pinochet declaraba que, “Imperaba en este Servicio un total desorden administrativo e indisciplina en el trabajo. La política se había entronizado en cada dependencia, con contadas excepciones, y un número de funcionarios dirigentes cercano al millar no ejecutaba labor alguna, sino que

atendía problemas de orden político-gremiales” (JEFE SUPREMO DE LA NACIÓN AUGUSTO PINOCHET, 1974, p. 16).

En uno de los estudios sociológicos pioneros sobre desempleo en este periodo, Jaime Ruiz-Tagle y Roberto Urmeneta señalaban que “La reasignación de recursos en el nuevo estilo de desarrollo se ha hecho según un principio único: la maximización de la tasa de ganancia. A partir de este principio se ha reestructurado el aparato productivo: se ha producido una contracción de la actividad industrial y un crecimiento de los servicios, especialmente las finanzas, el comercio y la defensa” (RUIZ-TAGLE; URMENETA, 1984, p. 10).

Uno de los mecanismos para afrontar el aumento del desempleo se dio con la creación del Programa de Empleo Mínimo (PEM) en 1974. Éste planteaba la necesidad de mantener trabajos en diversas tareas de infraestructura y obras públicas. El acta 172 de 1974 de la Junta de Gobierno permite apreciar las perspectivas que el régimen veía para mejorar los niveles de empleo mediante programas de obras de diverso tipo. Particular importancia tenía la disminución presupuestaria en el Ministerio de Obras Públicas y el paro en varias de sus funciones y tareas.

El señor GENERAL LEIGH, MIEMBRO DE LA JUNTA DE GOBIERNO. – El problema está en que, de acuerdo con el presupuesto con que Ud. va a contar para el próximo año, va a haber una disminución de actividad y ¿cómo se va a poder controlar la posibilidad de que se produzca un desempleo masivo, muy grande, a mitad del año 1975, por ejemplo, y hasta qué punto podemos prever que esto lo absorba el sector privado?

El señor MINISTRO DE OO. PP. – Desempleo se va a producir. Especialmente en el Metro se está diciendo que en el segundo semestre nosotros vamos a parar prácticamente las actividades de la Línea 2 y prácticamente vamos a hacer lo necesario en la Línea 1. Se para todo lo que son obras anexas y de vialidad urbana complementarias. Ahí va a haber desempleo. Del mismo modo, las diferentes obras del Ministerio que se van a ir cerrando, porque el presupuesto no va a permitir hacer una continuación normal, va a producir desempleo (SESIÓN SECRETA, 1974, Acta 172-A, p. 32).

En la discusión se resaltaba la importancia de obras públicas que mantuvieran la ocupación, privilegiando el trabajo manual por sobre las máquinas. Junto a

¹⁸ Se debe considerar que una parte importante de estos desempleados pasaron al sector privado (o reprivatizado) de la economía, con lo cual se le otorgaba cada vez más fuerza a dicho sector como empleados dentro de la sociedad chilena.

esto, el fenómeno del aumento del dólar también era presentado como un estímulo a la contratación de mano de obra. Resultan interesantes las ideas de implementar cláusulas que autorizaran despidos de personal. Esta lógica perseguía hacer más atractiva la mano de obra de bajo costo y de un despido con menos trabas¹⁹, que se podía presentar más atractivo que la maquinaria que debía ser adquirida con divisas que al aumentar de valor, incrementaban los costos de capital y “su costo de mantención” (SESIÓN SECRETA, 1974, Acta 172-A, p. 34-36).

La flexibilidad de los despidos, tenía que ver con la crítica a la inamovilidad de los trabajadores (después de los seis meses de contratado), pero de todas formas generaba problemas en relación a las denuncias de “abusos” con despidos y recontractación después de seis meses para evadir los costos de la inmovilidad. Para el ministro del Trabajo y Previsión Social, en 1975, la “rotación de personal” observaba en los despidos, podía funcionar en países con bajo desempleo, situación que no era la de Chile, donde “la persona trabaja un año, pero queda cesante otro año” (SESIÓN SECRETA, 1974, Acta 193, p. 18).

Entre 1979 y 1982 en “medio del milagro chileno”, más de “una quinta parte de las manufacturas cayó, y el empleo industrial se desplomó por sobre un cuarto” así de cada 26 trabajadores salidos del sector industrial, 13 ingresaban al desempleo, cinco pasaban a ser parte del sector urbano informal y ocho trabajaban por 30 dólares mensuales en los planes de empleo mínimo del gobierno” (LEAR; COLLINS, 1995, p. 15).

El problema del desempleo fue enfrentado por la dictadura con una lógica que no consideraba aspectos de integración a la economía, y donde se combinaban el trabajo pagado con asignaciones mínimas destinadas a cubrir necesidades “esenciales”, con formas de caridad social.

¹⁹ Este aspecto, y considerando las referencias que el mismo régimen hacía a la Economía Social de Mercado (ESM), plantea las distancias que el modelo implementado por la dictadura tenía, pues el proceso de activación económica tendía a dejar de lado la formación técnica avanzada (característica del modelo de ESM implementado en Alemania Federal). De esta forma las referencias de la dictadura a una forma “Social” de capitalismo, constituían una desvirtuación y caricaturización de la ESM, de las diferencias en las trayectorias de industrialización presentes en cada región y país, de los procesos de desindustrialización que se experimentaban en Chile como resultado de los desarrollos del capitalismo (particularmente de postguerra) y el progresivo desmoronamiento de la Industria Sustitutiva. La dictadura oportunamente silenciaba que varios de los despliegues de la ESM en Alemania Federal se daban en marcos de régimen democrático.

El programa tiene una gran implicancia nutricional, dado que los beneficiados con este tipo de programa podrán disponer de recursos para la compra de alimentos esenciales. En reuniones en el Ministerio de Economía, se prefirió este sistema a otros propuestos, por razones obvias (comedores populares, etc.). Aparte del salario que se cancela por el trabajo realizado, se consiguieron las donaciones de alimentos necesarios, para otorgar paquetes de alimentos que beneficien al grupo familiar (MENSAJE PRESIDENCIAL AUGUSTO PINOCHET, 1975, p. 470).

El Programa de Empleo Mínimo (PEM), junto a otras medidas paliativas, constituyó un ejemplo de políticas de marginalidad social y económica, de estigmatización social, que tenía relación con un aspecto estructural de la economía neoliberal, heterogénea, que reforzaba la dependencia económica, de “remuneraciones reales deterioradas” y donde “el capitalismo tiende a marginar a amplios sectores populares, integrándolos parcialmente, pero impidiéndoles una verdadera participación en la vida económica y social.” (RUIZ-TAGLE; URMENETA, 1984). En cierta forma, lo que la dictadura implementaba era el reforzamiento de los *elementos* de una “sociedad dual”, donde los trabajadores quedaban limitados en su poder como asalariados y volvían a estar bajo el dominio de la arbitrariedad y la necesidad (CASTEL, 2002, p. 370-380).

En lo que corresponde al problema del desempleo, la creación del PEM, más que representar la mantención de perspectivas de garantías del Estado sobre temas sociales, era el reflejo de las nociones de focalización en los sectores más deprimidos y afectados económicamente de la sociedad, con criterios de marginación de derechos, participación y concentración en aportes mínimos por tareas laborales. El trabajador en este escenario podía ser despojado de las formas de protección históricas. La flexibilización implicaba la adaptación a los cambios en las formas de producción internacionales, la división internacional de ésta y el predominio de las formas especulativas y de corto plazo, por sobre las políticas de planificación central, que caracterizaron a parte importante de las formas de economía occidentales desde la década de 1930 hasta inicios de los años 1970.

Se suma a lo anterior el carácter disciplinante que, para la dictadura, debía tener el trabajo. Esto se observa en el carácter de “reinsertos” —en un esquema marginal y segregativo de trabajo— que los prisioneros del campo

de detención “Campamento Chacabuco” asumían al ingresar al PEM. En 1975 Pinochet señala que con el “Plan de Empleo Mínimo. 74 rehabilitados procedentes del Campamento de Chacabuco, se encuentran trabajando en diversas dependencias del Servicio, de acuerdo a sus especialidades, lo que se coordinó con la I. Municipalidad de Santiago” (MENSAJE PRESIDENCIAL AUGUSTO PINOCHET, 1975, p. 79).

Resulta interesante observar que hasta ese momento las propuestas de “liberalización” de la economía se pretendían armonizar con los objetivos del “pleno empleo”, considerando los “legítimos derechos de trabajadores y empresarios” (MENSAJE PRESIDENCIAL DE AUGUSTO PINOCHET, 1974, p. 471). El límite a la declaración sobre la importancia del empleo, en cuanto proceso social, se encontraba en las bases ideológicas que se configuraban dentro de la Junta de Gobierno, ese límite era el del individuo como principal eje de la economía (MENSAJE PRESIDENCIAL DE AUGUSTO PINOCHET, 1974, p. 62-64). Este ya no será un empleo relacionado con el trabajo en cuanto fenómeno de relaciones de orden social, sino que la nueva forma implicaba la concepción de individuo-trabajador empresario (FOUCAULT, 2007, p. 249-274), que ofrece un capital dentro de relaciones de mercado; en la eficiencia de estos individuos trabajadores empresarios se depositaría crecientemente el desarrollo del empleo.

En 1975, la dictadura reconocía el aumento del desempleo en línea con la política monetaria y de ajuste, destinada a reducir la inflación: “La necesidad imprescindible de disminuir el ritmo inflacionario ha llevado a desarrollar diversas medidas económicas, que necesariamente deberán aumentar transitoriamente los niveles de desempleo” (MENSAJE PRESIDENCIAL DE AUGUSTO PINOCHET, 1975, p. 470). Sobre este aspecto, en 1977, apuntaba que la política de aumentos de salarios (aunque para algunos sectores fuera mínima) tenía una dimensión que debía neutralizar a los “políticos” que generan “agitación y problemas” (SESIÓN SECRETA, 1977, Acta 329, p. 6-7).

Las medidas monetarias de la dictadura representaban un fenómeno global, de modificación de las lógicas fiscales que incluían el gasto público y redistributivas por las perspectivas concentradas en el control inflacionario. Era un desplazamiento que caracterizó crecientemente a las economías occidentales desarrolladas desde fines de la década de 1970, “el cambio mundial a las políticas monetaristas eliminó efectivamente la posibilidad de

éxito de las soluciones Keynesianas a nivel nacional” (SCHARPF, 1989, p. 95). Sobre el objetivo de control inflacionario y su relación con el gasto público y el impulso al empleo que éste ejerce, se observa que el “éxito” del control inflacionario no tuvo un impacto en mejoras en los niveles de empleo. El desempleo no fue un tema transitorio, sino que una característica del capitalismo chileno en dictadura y un fenómeno que se daba más allá de las fronteras de Chile, pues desde la década de 1970 se planteaba en los centros mismos del capitalismo internacional.

Es importante observar que entre 1976 y 1977, el desempleo se mantuvo como un problema que no se alineaba con las mejoras en el crecimiento económico. Este último mostraba una tasa de 3,5% y 9,9% en 1976 y 1977 respectivamente; dejando atrás el -12,9% de 1975 (BRAUN, J.; BRAUN, M.; BRIONES; DÍAZ; LÜDERS; WAGNER, 2000, p. 72)²⁰; frente al 16,8 y 13,2 de desempleo de 1976 y 1977, datos lejanos del 9,7% de 1974 (ROSENDE, 1988, p. 71) y que revelaron el fracaso de la dictadura que en ningún año (desde 1975) pudo estar bajo el 10% de desempleo.

Hacia 1976 el aumento en el número de desempleados que enfrentaba la dictadura correspondía en gran medida a una caída en la generación de empleo, y no en relación al aumento del ingreso de nuevos trabajadores al mercado. “Así, de los 650 mil desempleados en 1976, sólo alrededor de 300 mil correspondían a oferta de trabajo adicional y desempleo “histórico”, mientras que el resto correspondía a la caída experimentada por la capacidad de generación de empleos de la economía” (RIVEROS, 1984, p. 11). En esto los sectores que más habían retrocedido eran la construcción y la industria (RIVEROS, 1984, p. 14-16).

Como se observa, se desplegaba un crecimiento económico desasociado de la mejora en el empleo como condición superior a los niveles de subsistencia. Frente a la persistencia del desempleo, la dictadura mantenía el Programa de Empleo Mínimo, junto al subsidio a la contratación (MENSAJE PRESIDENCIAL AUGUSTO PINOCHET, 1976, p. 569). A esto, se agregó la entrega de alimentos. De esta forma se hace patente el proceso de precarización del trabajo, éste ya no era suficiente para asegurar el consumo mínimo; para vivir era necesaria la caridad, pues el salario no lo permitía. El capital se imponía al trabajo.

²⁰ Tasa del crecimiento real del PIB %

Los trabajadores del programa con familias más numerosas han visto incrementado su subsidio normal a través de la entrega de alimentos, producto de un convenio suscrito con la Agencia Internacional de Desarrollo, Catholic Relief Service y CARITAS-Chile, que aportan 250.000 raciones alimentarias. Este beneficio alcanza a las regiones III, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI y Metropolitana (MENSAJE PRESIDENCIAL AUGUSTO PINOCHET, 1977, p. 10).

Las medidas implementadas por la dictadura para la mejora en los niveles empleo sometieron a muchos trabajadores y trabajadoras a tareas de alta exigencia con mínimos niveles salariales, incluso colocando a estos trabajadores precarizados dentro de los márgenes de planificación militar.

Destaca entre sus muchas obras la iniciación y avance del plan de caminos de penetración en la zona de Chiloé Continental-Aysén, que permitirá integrar extensos territorios de la X y XI regiones a la dinámica del progreso nacional. Importante labor de planificación y programación cumple el Comando de Ingenieros del Ejército en esta obra.

Sería largo enumerar todas las actividades, tarea y obra que se realizan a través del PEM; sin embargo, es necesario señalar que con el permanente apoyo del personal sujeto al programa, ha sido posible iniciar un vasto plan de erradicación de poblaciones marginales, construcción, habilitación y reparación de caminos, escuelas, policlínicas, parvularios, talleres artesanales, obras de drenaje, contención de río, canalizaciones, captación de aguas, elementos de urbanización, alcantarillado, electrificación, forestación, etc. (MENSAJE PRESIDENCIAL AUGUSTO PINOCHET, 1977, p. 9).

Desde 1977-1978 se presentaron leves mejoras en los datos de desempleo, que pasaron de más de 16% a poco más del 13%, en una tendencia que se mantuvo sobre el 10%, hasta la crisis de 1982 cuando el número de cesantes se empujó al 20%. La caída en el desempleo fue comprendida en línea con las mejoras en el crecimiento económico; en la mantención de las políticas de subsidios y de las oficinas de colocación municipales y la capacitación laboral (MENSAJE PRESIDENCIAL DE AUGUSTO PINOCHET, 1978, p. 540). Estas mejoras no representan un escenario estable de todos los sectores económicos, pues desde 1978 se planteó el aumento del sector primario a

expensar del industrial, sin inversiones para un desarrollo sostenido. En cuanto al sector agrícola y minero mostraban estancamiento y disminución de su producción debido a la ausencia de nuevas inversiones (MOULIAN; VERGARA, 1980, p. 77).

A fines abril de 1978, en la Sesión Secreta Legislativa de la Junta de Gobierno se discutía “Proyecto de Decreto Ley Relativo al Libro 1 del Código Del Trabajo”, referido al interés por reducir las cifras de desempleo y que se ligaba a las transformaciones en materia de despidos, orientadas a terminar con la “inamovilidad”. Los militares y civiles presentes en la sesión, planteaban que era posible mejorar los niveles de contratación. Aún con algunas diferencias, un tema relevante era la forma en que dentro de la sociedad podían entenderse los cambios en la regulación de contrataciones y despidos. Se enfatizaba el rol central del empresariado privado en la reducción del desempleo. Para el Almirante Merino la indemnización por año de servicio era “mala”, pues limitaba la flexibilidad de contratación que deseaba el empresariado,

En consecuencia, lejos de aumentar o de facilitar el empleo, esta norma que, indudablemente, había sido generada por ambiciones políticas en apoyo del sector laboral o de adhesión a la clase trabajadora, era relativamente mala. Pero, por otro lado, resulta que nuestros trabajadores están acostumbrados a esto: a que haya un mes de sueldo por cada año trabajado (...).

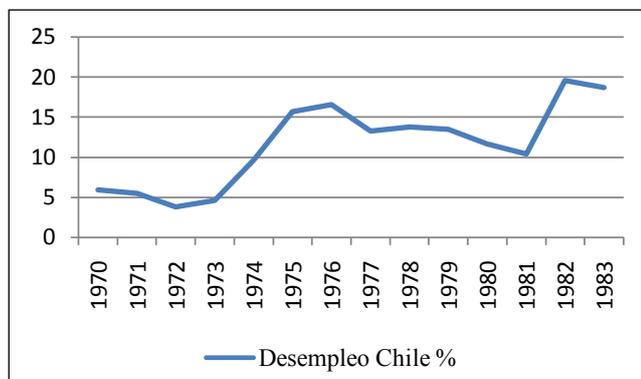
Pero nadie analiza la situación desde ese punto de vista: de que hay que buscar modo de que el empresario pueda contratar más gente en tal forma, que al emplear más personas eso no le signifique, si en un momento no la necesita, repito, no le signifique una lacra o un costo tal en su producción que le haga imposible contratarla (SESIÓN SECRETA, 1978, Acta 343-A, p. 4-5).

El trabajador transformado en “lacra” cuando ya no era necesario pasó a experimentar una precarización del empleo que implicó el despliegue de formas de organización que perseguían resolver la condición de subsistencia, las actividades económicas informales y especialmente la acción comunitaria para enfrentar la falta de ingresos. Las “Ollas comunes”, fenómenos históricos que tenían carácter transitorio antes de la dictadura, asumieron una forma más permanente desde mediados de los años 1970. Fueron una forma de frenar la exclusión económica y la concentración

urbana de la pobreza (HARDY, 1986, p. 24). En los años 1980, un estudio de estrategia de subsistencia frente al desempleo señalaba que “no son transitorias, ni instrumentos de sola denuncia, porque el hambre es persistente y hay que enfrentar su solución. Porque, además, las condiciones que provocan tal situación de hambre tienden a mantenerse y a consolidar inevitablemente, respuestas más estables y permanentes de los sectores populares para sobrevivir” (HARDY, 1986, p. 22).

Las medidas del régimen no significaron mejoras relevantes en los niveles de empleo en Chile, la cesantía se mantuvo sobre el 10%, hasta 1985, pasando por cifras cercanas al 20%. Solamente desde 1987 los indicadores estarían entre el 9 y el 7%. La relativa mejora en las cifras debe ser leída en el horizonte de políticas económicas implementadas dentro de una dictadura que además de llevar medidas represivas contras las organizaciones políticas y organizaciones de trabajadores, golpeaba a diversos sectores productivos por la vía de la “liberalización” del mercado en sus diversas formas, y además (y muy importante en el plano de las lógicas políticas) desplegaba la naturalización del desempleo²¹.

Gráfico 1. Desempleo en Chile % 1970-1983



Fuentes: MIZALA, Alejandra y ROMAGUERA, Pilar. Legislación laboral y el mercado del trabajo: 1975-2000. In: FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *Reformas, Crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*. CEPAL: LOM, 2005, p. 214; Datos desempleo para, 1971, 72, 73 y 74 en ROSENDE, Francisco. Una interpretación del desempleo en Chile. *Estudios Públicos*. Santiago: CEP, 1988.

Las caídas en la tasa de desocupación (que aún se mantuvieron cercanas al 10% o superiores) son posteriores a la reforma laboral de la dictadura y pueden entenderse dentro de un nuevo proceso de

acumulación en Chile, ligado en términos generales, a la represión de importantes sectores de trabajadores y a sus organizaciones; a la represión de las formas de protesta; y al ordenamiento político jurídico que desde la reforma laboral estableció relaciones marcadamente favorables al capital en detrimento del trabajo. Junto a esto encontramos el debilitamiento de la industria sustitutiva nacional al ritmo de la apertura económica y las transformaciones productivas y tecnológicas en el sistema capitalista a nivel internacional. Esto resulta relevante pues el despido de funcionarios públicos no explica por sí solo el persistente problema del desempleo en Chile, durante la dictadura. La mantención de altos niveles de desempleo también se asocia a los fuertes aumentos en los costos desde 1975-1976 que planteaban una mayor demanda por la eficiencia económica, en un escenario de eliminación de protecciones a la contratación y despido, además de las prevenciones adoptadas contra la actividad sindical y la inexistencia de negociación colectiva (RIVEROS, 1984, p. 16)²².

Conclusión

Frente al fenómeno del desempleo, la dictadura militar conducida por Augusto Pinochet planteó importantes cambios en las formas de entender y enfrentar el aumento del número desocupados. Estas transformaciones decían relación con la pérdida de centralidad de la búsqueda del “pleno empleo” como uno de los ejes de la política económica. Para la dictadura, la demanda de empleo presente hasta el gobierno de Allende era el resultado de una “alteración” y “politización” de ese ámbito de la economía. De esta forma, la nueva política no dudó en implementar ajustes que significaron el aumento del número de desempleados, tanto en el sector público, como el privado. Estas medidas se enmarcaron dentro de los criterios de eficiencia, flexibilización y disciplinamiento, en un proceso caracterizado por el debilitamiento de las organizaciones sindicales, la desprotección del empleo y un fuerte proceso de precarización del trabajo.

La nueva centralidad perseguida por el régimen perfiló tempranamente su orientación al manejo monetario, donde la demanda de empleo se entregaba

²¹ Esto último puede ser entendido en relación al fenómeno de racionalización de las realidades sociales generadas dentro del capitalismo en sus diferentes configuraciones.

²² Aun así, para el autor de la reforma laboral de la dictadura – no había desarrollado una política coherente en materia laboral, en su opinión los temas como huelga y elección de dirigentes no se había afrontado (PIÑERA, 1990, p. 14).

principalmente al mercado. Este último tampoco evidencia un éxito en el aumento del empleo, en parte debido a los cambios estructurales en la economía nacional, marcados por un debilitamiento de sectores industriales en favor del sector primario y por un campo abierto a la arbitrariedad del capital bajo la consigna del criterio de eficiencia.

En relación a las transformaciones tecnológicas, la dictadura evidenció tendencias que fueron en la dirección contraria de apoyar la formación industrial y la implementación de tecnología en los empleos de emergencia impulsados por el régimen; primó de esta forma una concepción marginizante del empleo, donde no se manifestaron medidas de impulso o activación que pudiera sostener la formación de nuevas habilidades y conocimientos en la producción industrial.

La política laboral desde fines de los años 1970 se orientaría en dirección de profundizar la reducción de la fuerza del movimiento sindical chileno, aislando a los trabajadores en procesos de atomización y reducción de las medidas de regulación frente a capital. La protección al empleo quedaba debilitada y el desempleo dejaba de ser un problema relevante toda vez que la nueva lógica se orientaba principalmente al crecimiento y el manejo monetario, donde el mercado debía ser el regulador principal de los niveles de empleo y de la eficiencia del mismo. La crisis de los años 1980 sería la prueba de la incapacidad del capitalismo chileno para resolver por la sola vía del mercado el creciente problema de empobrecimiento y desempleo de bastas masas de la población chilena.

Referências

- ALMENDRAS, Hernán. *El proyecto de acuerdo del 22 de agosto de 1973 de la Cámara de Diputados y el Estado de Derecho*. Hemiciclo. Academia Parlamentaria, Cámara de Diputados, Congreso Nacional de Chile, 3, Valparaíso, 2010. p. 27-40.
- ARANDA, S.; MARTÍNEZ, A. *Estructura económica: algunas características fundamentales*. In: PINTO, Aníbal (Ed.). Chile hoy. México: Siglo XXI, 1971. p. 55-172.
- BRAUN, Juan; BRAUN, Matías; BRIONES, Ignacio; DÍAZ, José; LÜDERS Y WAGNER, Gert. *Economía Chilena 1810-1995: Estadísticas Históricas*. Documento de Trabajo N° 187, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2000.
- BOYER, George R. The Evolution of Unemployment Relief in Great Britain. *Journal of Interdisciplinary History*, XXXIV, 3, Massachusetts 2004. p. 393-433.
- BURBACH, R. J. *The Chilean Industrial bourgeoisie and foreign capital, 1920-1970*. Indiana University, PhD. 1975.
- BURNETT, John. *Idle Hands*. The experience of Unemployment, 1790-1990. London: Routledge, 1994.
- CALVENTO, Mariana. Pobreza en América Latina: la experiencia argentina en la década de 1990. *Scripta*. Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Barcelona, 2006. Disponible en: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-212.htm>>. Acceso el: 16 abr. 2017.
- CAMPERO, Guillermo; VALENZUELA, Jaime. *El movimiento sindical en el régimen militar chileno 1973-1981*. Santiago: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1984.
- CÁRDENAS, Ana; LINK, Felipe; STILLERMAN, Joel. *¿Qué significa el trabajo hoy? Cambios y continuidades en una sociedad global*. Santiago: Catalonia, 2012.
- CASTEL, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós Ibérica, 2002.
- CASTRO, Sergio de, et al. "El ladrillo". Bases de la economía política del régimen militar. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1992.
- CEPAL, *Economic survey of Latin America*, 1979. Chile: preliminary version. United Nations: CEPAL. 1980.
- EDWARDS, Alejandra. Mercado laboral chileno durante la década de 1974-1983: problemas de ajuste. *Cuadernos de Economía*, a. 24, n. 72, p. 165-195, ago. 1987.
- FRÍAS, Patricio. La difícil búsqueda de la sobrevivencia. *Revista Mensaje*, Santiago, n. 266, p. 43-49, enero-feb. 1978.
- FOUCAULT, Michel. *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- FOUCAULT, Michel. *La verdad y las formas jurídicas*. Madrid: Gedisa, 2017.
- GONZALEZ, Ana. Trabajo Social y Desocupación. *Revista de Trabajo Social*, v. 27, p. 23-30, 1979.
- HARDY, Clarisa. *Hambre + Dignidad = Ollas Comunes*. Santiago: Programa de Economía del Trabajo (PET), Academia de Humanismo Cristiano, 1986.
- HARRIS, José. *Unemployment and Politics: A Study in English Social Policy 1886-1914*. Oxford: Clarendon Press, 1972.
- HUNEEUS, Carlos. *El régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana, 2000.
- HUNEEUS, Carlos. Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario. Los ODEPLAN Boysy los "Gremialistas" en el Chile de Pinochet. *Revista de Ciencia Política*, v. XIX, p. 125-158, 1998.
- JADRESIC, E. Evolución del empleo y desempleo en Chile, 1970-85. Series anuales y trimestrales. *Estudios CIEPLAN*, Santiago, n. 20, p. 147-193, 1986.
- KEYNES, John M. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- LEAR, John; COLLINS, Joseph. *Working in Chile's Free Market. Latin American Perspectives*, California, v. 22, n. 1, p. 10-29, 1995.
- LOVEMAN, Brian; LIRA, Elizabeth. *Las ardientes cenizas del olvido*. Vía chilena de Reconciliación Política 1932-1994. Santiago: LOM, 2000.
- MAIER, Charles Malaise. The Crisis of Capitalism in the 1970s. In: FERGUSON, Niall; MAIER, Charles S.; MANELA, Erez; SARGENT, Daniel J. (Ed.). *The Shock of the Global*. The 1970s in perspective. United States of America: The Belknap Press of Harvard University, 2010. p. 25-48.

- MELLER, Patricio; SOLIMANO, Andrés. Desempleo en Chile: interpretación y políticas económicas alternativas. In: FOXLEY, Alejandro, et al. *Reconstrucción económica para la democracia*, Santiago: Editorial Aconcagua CIEPLAN. p. 149-188.
- MIZALA, Alejandra; ROMAGUERA, Pilar. Legislación laboral y el mercado del trabajo: 1975-2000. In: FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *Reformas, Crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*. CEPAL: LOM, 2005.
- MOULIAN, Tomas; VERGARA, Pilar. Estado, Ideología y Políticas Económicas en Chile: 1973-1978. *Estudios CIEPLAN*, Santiago, v. 3, p. 65-120, 1980.
- OECD. *Social expenditure 1960 -1990*. Paris: CEDEX, 1985.
- PIÑERA, José. *La revolución laboral en Chile*. Santiago: Zig-Zag, 1990.
- ROSENDE, Francisco. Una interpretación del desempleo en Chile. *Estudios Públicos*. Santiago: CEP, 1988.
- RIVEROS, Luis. Un análisis sobre el problema del desempleo en Chile en la década del 70. *Estudios de Economía*, Segundo Semestre, Departamento de Economía de la Universidad de Chile, n. 129, p. 1-28, 1984.
- RODGERS, Daniel. *Age of fracture*. United States of America: The Belknap Press of Harvard University, 2011.
- RUIZ-TAGLE, Jaime; URMENETA, Roberto. *Los trabajadores del Programa del Empleo Mínimo*, Santiago: Academia de Humanismo Cristiano, 1984.
- SALAZAR, Gabriel; PINTO, Julio. *Historia Contemporánea de Chile I*. Estado, Legitimidad, Ciudadanía. Santiago: LOM, 1999.
- SCHARPF, Fritz. Antagonism and Cooperation in Four Countries: Economic Policies and Performance. In: STRÜMPE, Burkhard (Ed.). *Industrial Societies after the stagnation of the 1970s*. Berlin: Walter de Gruyter & Co., 1989. p. 79-100.
- STEDMAN-JONES, Daniel. *Master of the Universe*. Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics. Princeton University Press, 2012.
- VALDIVIA, Verónica. *El golpe después del golpe*. Leigh vs. Pinochet. Lom: Santiago, 2003.
- VALDIVIA, Verónica; ALVARES, Rolando. Platita poca pero segura. El Plan Laboral y la negociación colectiva: ¿origen de un nuevo sindicalismo en Chile? 1979-1985. In: VALDIVIA, Verónica; ÁLVAREZ, Rolando; DONOSO, Karen. *La alcaldización de la política*. Los municipios en la dictadura pinochetista. Santiago: LOM Ediciones, 2012. p. 117-148.
- VERGARA, Ángela. Conflicto y Modernización en la gran minería del cobre (1950-1970). *Historia*, II, 37, Santiago, 2004. p. 419-436.
- VERGARA, Ángela. *Copper workers, international business, and domestic politics in Cold War Chile*. The Pennsylvania State University, 2008.
- VERGARA, Pilar. *Auge y caída del neoliberalismo en Chile: un estudio sobre la evolución ideológica del régimen militar*. Santiago: Flacso, 1984.
- WHITESIDE, Noelle. *Bad Times: Unemployment in British Social and Political History*. London: Faber and Faber, 1991.
- YÁÑEZ, Juan Carlos. *La Intervención Social en Chile, 1907-1932*. Santiago: Ril Editores, 2008.

Fuentes:

- ACTA DE CONSTITUCIÓN DE LA JUNTA DE GOBIERNO. Decreto ley Nº 1. – Santiago de Chile, a 11 de septiembre de 1973.
- ALLENDE, Salvador. *Primer Discurso Político del Presidente Salvador Allende*. 5 de Noviembre de 1970, Republica de Chile, 1970.
- ALLENDE, Salvador. Primer Mensaje Presidencial. 1971. In: FARIAS, Víctor. *La Izquierda Chilena*. Documentos para el estudio de su línea estratégica. Berlín: Wissenschaftlicher Verlag Berlin, 2000, p. 808-821.
- MENSAJE DEL JEFE SUPREMO DE LA NACIÓN AUGUSTO PINOCHET, 1974.
- MENSAJE PRESIDENCIAL. AUGUSTO PINOCHET, 1975.
- MENSAJE PRESIDENCIAL. AUGUSTO PINOCHET, 1976.
- MENSAJE PRESIDENCIAL. AUGUSTO PINOCHET, 1977.
- MENSAJE PRESIDENCIAL. AUGUSTO PINOCHET, 1978.
- SESIÓN SECRETA. Junta de Gobierno, Acta 129-A, 1974.
- SESIÓN SECRETA. Junta de Gobierno, Acta 172-A, 1974.
- SESIÓN SECRETA. Junta de Gobierno, Acta 193, 1975.
- SESIÓN SECRETA. Junta de Gobierno, Acta 237-A, 1975.
- SESIÓN SECRETA. Junta de Gobierno, Acta 286-A, 1976.
- SESIÓN SECRETA. Junta de Gobierno, Acta 329, 1977.
- SESIÓN SECRETA. Junta de Gobierno, Acta 343-A, 1978.
- Oficios del Ministerio de Economía. 1970. Referencias Nº: 1253, 1256, 1267, 1268, 1276, 1277, 1278, 1284, 1286, 1287, 1288, 1289, 1294.

Autor/Author:

CLAUDIO LLANOS R. claudio.llanos@pucv.cl

- Profesor de Historia Contemporánea en el Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Doctor en Historia por la Universidad de Barcelona, España. Libros: *Una breve sonrisa del capitalismo*. Elementos histórico-políticos del Estado de bienestar británico y alemán. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015 y *Cuando el pueblo unido fue vencido*. Estudios sobre la vía chilena al Socialismo. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014.
- Profesor de Historia Contemporánea do Instituto de Historia da Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Doutor em História pela Universidad de Barcelona, Espanha. Livros: *Uma breve sorriso del capitalismo*. Elementos histórico-políticos del Estado de bienestar británico y alemán. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015 y *Cuando el pueblo unido fue vencido*. Estudios sobre la vía chilena al Socialismo. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014.
- Professor of Contemporary History at the Instituto de Historia of the Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. PhD in History from Universidad de Barcelona, Spain. Books: *Una breve sonrisa del capitalismo*. Elementos histórico-políticos del Estado de bienestar británico y alemán. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015 y *Cuando el pueblo unido fue vencido*. Estudios sobre la vía chilena al Socialismo. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014.