

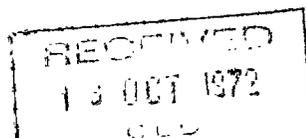
Creación de empleos y absorción del desempleo en Chile

La experiencia de 1971

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra 1972



44174



Las denominaciones territoriales empleadas por la Oficina Internacional del Trabajo, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos no implican juicio alguno, por parte de la OIT, sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a la Oficina Internacional del Trabajo (Sección de Ventas), 1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes los soliciten el catálogo de publicaciones y la lista de aquellas librerías y oficinas.

PREFACIO

Este estudio ha sido realizado por Andrés Bianchi y Joseph Ramos, del grupo de expertos internacionales encargado de la aplicación del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), dentro del marco del Programa Mundial del Empleo de la OIT, habiéndose presentado una versión preliminar del mismo a la reunión sobre Chile del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), celebrada en Washington del 24 al 28 de abril de 1972.

Uno de los objetivos del PREALC es la realización de una serie de estudios de la situación y de las perspectivas del empleo existentes en los diferentes países de la región, con la doble finalidad de conocer mejor los problemas específicos en la materia y de orientar la acción de las políticas nacionales y de la cooperación internacional hacia la creación de empleos productivos.

El presente análisis, que constituye el primero de tales estudios, se basa primordialmente en la información recogida en las encuestas de ocupación y desocupación efectuadas en forma periódica por el Instituto de Economía y Planificación de la Universidad de Chile en el Gran Santiago, en Concepción y Talcahuano y en Lota y Coronel.

Cabe advertir, empero, que una parte considerable de los datos utilizados no es tabulada, publicada ni analizada en las encuestas del Instituto. En este sentido, el presente trabajo prueba que, a partir de la información recogida en dichas encuestas y mediante el uso de técnicas modernas de computación, es posible obtener, en forma rápida y con escaso costo, datos adicionales que permiten realizar un análisis más detallado de los cambios en la situación ocupacional y que, por ende, facilitan la formulación de políticas de corto plazo más precisas y eficaces.

Finalmente, es grato reconocer la cooperación prestada por las autoridades del Instituto de Economía y Planificación que facilitaron generosamente la información contenida en las encuestas, así como la asesoría prestada en los trabajos de computación por Sistemas Integrales para el Desarrollo (SID) y por Arturo León, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

INDICE

	<u>Páginas</u>
<u>INTRODUCCION</u>	1
I. <u>LA SITUACION OCUPACIONAL EN EL PERIODO ANTERIOR A LA CRISIS</u>	3
II. <u>LA SITUACION POST-ELECTORAL</u>	11
III. <u>RECUPERACION Y MEJORA</u>	17
A. La recuperación y mejora en Santiago	19
B. La recuperación en provincia	24
IV. <u>LA POLITICA DEL GOBIERNO Y LA RECUPERACION OCUPACIONAL</u>	27
A. El aumento de la inversión pública	27
B. El cambio en la composición de la inversión fiscal	28
C. Los planes especiales de emergencia contra la cesantía	29
D. El aumento en el empleo público	29
E. Las políticas indirectas de empleo	30
F. Costo y beneficio de las políticas ocupacionales	35
V. <u>EL MULTIPLICADOR DE EMPLEO</u>	39
A. La baja del multiplicador en 1971	39
B. Diferencias en el multiplicador de empleo por zona	43
VI. <u>CONCLUSIONES</u>	45
 <u>CUADROS:</u>	
Cuadro 1 - Gran Santiago: Tasas de desocupación 1956-1971	49
Cuadro 2 - Gran Santiago: Tasas de ocupación, participación y desocupación durante los períodos de pre-crisis, crisis y recuperación y mejora	50
Cuadro 3 - Gran Santiago: Tasas de ocupación y cesantía por actividad económica durante los períodos de pre-crisis y crisis	51

	<u>Páginas</u>
Cuadro 4 - Concepción-Talcahuano: Tasas de ocupación, participación y desocupación durante los períodos de pre-crisis, crisis y recuperación	52
Cuadro 5 - Concepción-Talcahuano: Tasas de ocupación y cesantía por actividad económica durante los períodos de pre-crisis, crisis y recuperación	53
Cuadro 6 - Gran Santiago: Tasas de ocupación y cesantía por actividad económica durante los períodos de pre-crisis, recuperación y mejora	54
Cuadro 7 - Gran Santiago: Tasas de ocupación, participación y desocupación según años de educación en junio de 1970 y junio de 1971	55
Cuadro 8 - Gran Santiago: Proporción de hombres jefes de hogar desocupados por más de veinte semanas	56
Cuadro 9 - Chile: Costo y beneficios de las políticas ocupacionales de 1971	57

INTRODUCCION

La desocupación de una parte considerable de la fuerza de trabajo fue uno de los problemas más serios e inmediatos que enfrentó el nuevo Gobierno de Chile al asumir el poder en 1970; en efecto, se estimaba que en dicho año la tasa de desempleo manifiesto era de 6,2 por ciento, y que dicha tasa estaba aumentando¹.

Sin embargo, catorce meses más tarde, la proporción de la población económicamente activa que estaba desocupada había descendido a 3,3 por ciento, la tasa más baja jamás registrada en los quince años que cubren las encuestas de ocupación realizadas en Chile (véase el cuadro 1). Este resultado parece aún más impresionante si se toma en cuenta que durante ese mismo tiempo el país enfrentó una gravísima crisis económica que elevó la ya considerable tasa de desocupación abierta al nivel más alto registrado desde fines de la década de 1950 (7,8 por ciento). Es decir, en un principio, el serio y secular problema del desempleo (176 000 cesantes a mediados de 1970) se agudizó súbitamente, aumentando el número de desocupados a 226 000. A fines de 1971 había, en cambio, sólo 97 000 desocupados, lo que implica que en poco más de un año se logró no sólo resolver la grave crisis ocupacional, sino también reducir el desempleo a niveles históricamente desconocidos en Chile.

En este estudio se analizan, en primer lugar, la fuerte alza y el descenso aún más pronunciado que experimentó la tasa de desocupación abierta durante el bienio 1970-1971; a continuación se indican algunos de los factores que podrían explicar estas fluctuaciones, y por último se procura determinar qué parte de la reducción del desempleo puede atribuirse a cada una de las políticas seguidas.

Aunque el análisis considera sólo el caso chileno durante un período muy preciso y bastante especial, es posible que algunas de las lecciones que se desprenden de él tengan validez para otros países en coyunturas también distintas.

¹ Esta estimación se basa en la relación entre los datos de desempleo a nivel nacional (obtenidos de la Encuesta Continua de Mano de Obra del Instituto Nacional de Estadística) y los correspondientes al Gran Santiago (que proceden además de las encuestas de ocupación y desocupación del Instituto de Economía de la Universidad de Chile). La desocupación es aproximadamente 0,5 por ciento mayor en el Gran Santiago que en el conjunto del país. Las estimaciones del desempleo a nivel nacional utilizadas en este estudio suponen que se mantiene esta relación. Así, a partir de las cifras trimestrales de desocupación para el Gran Santiago, se puede estimar el desempleo a nivel nacional y su evolución en los mismos períodos. Este método sobreestima la intensidad de las fluctuaciones, en especial durante la recuperación, ya que, como veremos, la recuperación no parece haber sido tan completa en provincia como en Santiago; sin embargo, da una idea adecuada de los cambios en la situación ocupacional durante este período.

I. LA SITUACION OCUPACIONAL EN EL PERIODO ANTERIOR A LA CRISIS

A mediados de 1970, la tasa de desocupación abierta era de 6,2 por ciento a nivel nacional y de 6,7 por ciento en el Gran Santiago¹. Esta cifra de desempleo², aun cuando tolerable en el sentido de que es mayor en otros países y que también ha sido excedida en Chile en el pasado, era alta incluso en relación con el nivel medio del desempleo durante la década de 1960. En verdad, la tasa de desocupación había estado subiendo lentamente en Santiago desde fines de 1965, cuando fue, en promedio, algo inferior a 5 por ciento; es más, después de la recesión de 1967, la tasa media de desempleo abierto en la capital había permanecido por encima de 6 por ciento.

Esta situación se veía complicada, además, por el hecho de que la tasa de participación, es decir, la relación existente entre la fuerza de trabajo y la población, era a mediados de 1970 de 51,7 por ciento aproximadamente en el Gran Santiago, nuevamente una cifra baja en relación con las alcanzadas en promedio durante los años sesenta³.

¹ En este estudio se entiende por "tasa de desocupación a mediados de 1970" el promedio de las tasas registradas en marzo, junio y septiembre de ese año.

² En este informe sólo se considera el desempleo abierto, es decir, el que afecta a los mayores de catorce años que, no teniendo ocupación, la buscan activamente. En cambio, no se aborda en forma sistemática el problema de los inactivos que indican que aceptarían un trabajo si se les ofreciese alguno, respecto del cual sólo se formulan algunos comentarios marginales. Esta "desocupación entre los inactivos", si bien tiene cierta importancia, plantea problemas conceptuales que hacen difícil evaluarla con exactitud. Esto último implica, a su vez, que no puede atribuirse gran significación a fluctuaciones de dos o tres puntos porcentuales en su tasa, y el período analizado se caracteriza precisamente porque durante él la proporción de inactivos que manifestaron deseos de trabajar experimenta variaciones de este orden.

³ La comparación para el Gran Santiago es la única posible, ya que para otras ciudades no existe una serie continua relativa a la tasa de participación para toda la década. En general, los datos que se utilizan en este informe corresponden al Gran Santiago, a menos que se indique lo contrario. Los datos de provincia son los correspondientes a Concepción-Talcahuano y Lota-Coronel, dos complejos urbanos donde el Instituto de Economía y Planificación realiza encuestas de ocupación y desocupación en los meses de abril y octubre. En el presente informe se analizan principalmente las encuestas de Concepción-Talcahuano, ya que reflejan en mejor forma las tendencias de la ocupación en provincia. Las cifras de Lota-Coronel no son, en cambio, representativas ni del país, ni de zonas urbanas, ni de provincias. Lota y Coronel son pueblos que dependen totalmente de las minas de carbón, y su movimiento ocupacional refleja por lo tanto casi exclusivamente los altibajos del empleo en la empresa minera Lota-Schwager. Basta señalar que el 40 por ciento de la fuerza de trabajo y más de la mitad de los hombres jefes de hogar de veinticinco a cincuenta y cuatro años de edad trabajan en las minas. Por ello, las referencias a la situación ocupacional en provincia corresponden, en rigor, a Concepción-Talcahuano.

Sin embargo, en vista de que existe una tendencia secular a que la tasa de participación disminuya, especialmente entre las personas jóvenes y entre las de edad avanzada, es conveniente analizar la situación ocupacional de la fuerza de trabajo primaria, esto es, la formada por hombres jefes de hogar de veinticinco a cincuenta y cuatro años de edad¹. Este es, en efecto, el grupo más permanente y establemente ligado a la fuerza de trabajo y cuya educación, experiencia y productividad son mayores.

A pesar de que la tasa de desocupación abierta en el Gran Santiago para los hombres de veinticinco a cincuenta y cuatro años era también relativamente alta en comparación con las registradas durante la década, lo propio sucedía con su tasa de participación, y, en consecuencia, la proporción de los que entre ellos tenían empleo (tasa de ocupación) era relativamente alta a mediados de 1970 (90,9 por ciento)² si se la compara con la tasa de ocupación correspondiente al resto de la década³.

¹ Esta es la mejor definición empírica de la fuerza de trabajo primaria, y se la usa en este informe en el análisis más detallado de 1971; desafortunadamente, la única serie histórica existente es para hombres de veinticinco a cincuenta y cuatro años de edad, sin indicación de si son o no jefes de hogar; de todas maneras, más del 75 por ciento de los hombres de dicho grupo de edad son jefes de hogar, de modo que las dos series han de ser bastante similares.

² La tasa de ocupación relaciona el número de ocupados con la población total y puede calcularse separadamente para los grupos que interese analizar (personas mayores de catorce años, hombres, jefes de hogar, etc.). Analíticamente, depende de la tasa de desocupación y de la tasa de participación. Si O son los ocupados, D los desocupados e I los inactivos, la tasa de ocupación se define como

$\frac{O}{O+D+I}$, la tasa de desocupación como $\frac{D}{O+D}$ y la tasa de participación como $\frac{O+D}{O+D+I}$. La relación entre las tres tasas es: $\frac{O}{O+D+I} = \frac{O+D}{O+D+I} \cdot$

$(1 - \frac{D}{O+D})$. La tasa de ocupación como indicador de la situación del empleo ofrece la ventaja de que refleja los cambios que se originan tanto en fluctuaciones de la tasa de participación como en la tasa de desocupación. Si la tasa de ocupación aumenta, ello revela, en principio, una mejoría en la situación ocupacional, aun en el caso de que el porcentaje de desempleados aumente, ya que tendría trabajo una mayor parte de la población respectiva. Las bajas de la tasa de ocupación en períodos cortos denotan, a la inversa, un empeoramiento de la situación del empleo. Sin embargo, las bajas de la tasa de ocupación a largo plazo pueden reflejar no una disminución de las oportunidades de empleo, sino una baja en la tasa de participación, debido, por ejemplo, a una mayor escolaridad de las personas jóvenes o a la extensión de los sistemas de jubilación para las personas de edad más avanzada.

³ Las tasas de ocupación para este grupo eran casi idénticas en provincia a mediados de 1970: 90,8 por ciento en Concepción-Talcahuano y 90,5 por ciento en Lota-Coronel.

Había, en cambio, un problema grave relacionado con la duración del desempleo entre los cesantes de la fuerza de trabajo primaria. En efecto, a mediados de 1970, 1,8 por ciento de la fuerza de trabajo formada por hombres jefes de hogar habían estado desocupados por un período largo (veinte semanas), mientras que en junio de 1967 su proporción había sido de 1,2 por ciento.

Sin embargo, el problema ocupacional a fines de la década de 1960 se debía sobre todo a la utilización deficiente de la fuerza de trabajo secundaria, esto es, la formada por mujeres y por hombres que no son jefes de hogar¹. Estos grupos enfrentaban una demanda insuficiente de sus servicios, con el resultado de que su participación era demasiado baja y/o su desocupación demasiado alta, en especial entre los hombres que no eran jefes de hogar y entre las mujeres jóvenes solteras.

Basta indicar al respecto que la tasa de desocupación entre los hombres no jefes de hogar era superior al doble de la de los hombres jefes de hogar, cualquiera que fuese el grupo de edad o el nivel de educación considerado. Su tasa de participación era también bastante menor entre quienes tenían más de veinticinco años; por ejemplo, en marzo de 1970, la tasa de participación de los hombres mayores de veinticinco años era de 81 por ciento entre los que no eran jefes de hogar, elevándose a 88 por ciento entre quienes sí lo eran².

Las tasas de participación de las mujeres solteras jóvenes eran también bastante bajas, aun en comparación con las de los hombres no jefes de hogar; por ejemplo, a mediados de 1970, participaba en la fuerza de trabajo alrededor del 28 por ciento de los hombres no jefes de hogar de catorce a diecinueve años de edad, y sólo el 11 por ciento de las mujeres solteras del mismo grupo de edad; igualmente, mientras que la tasa de participación de los hombres no jefes de hogar de veinte a veinticuatro años era de 75 por ciento, la de las mujeres solteras de la misma edad sólo era de alrededor de 53 por ciento.

Las diferencias entre las tasas de ocupación de las fuerzas de trabajo primaria y secundaria eran aún más pronunciadas en los dos centros provinciales³.

¹ Si se define la fuerza de trabajo primaria como la formada por hombres jefes de hogar de veinticinco a cincuenta y cuatro años de edad, queda excluido de ambas definiciones un tercer grupo, a saber, el formado por hombres jefes de hogar de menos de veinticinco y de más de cincuenta y cuatro años de edad. Empero, la participación ocupacional de estos hombres se asemeja más a la de la fuerza de trabajo primaria y su situación de empleo puede, por lo tanto, asimilarse a la de ésta.

² El año 1970 no fue especial en este sentido; por ejemplo, en 1967, la diferencia entre las respectivas tasas de participación fue de más de 9 puntos porcentuales.

³ Al parecer, una razón de esto es que en provincia tienen menos importancia los sectores de servicios que pueden ofrecer múltiples oportunidades de trabajo aunque con bajas remuneraciones; dichos servicios se concentran especialmente en Santiago en un grado superior al de la industria.

Así, pues, desde el punto de vista ocupacional, el lento crecimiento económico del período 1967-1970 afectó especialmente las tasas de participación y ocupación de la fuerza de trabajo secundaria, y en medida mucho menor las de la fuerza de trabajo primaria¹.

Frente a esta situación ocupacional se dieron algunos diagnósticos, entre los cuales merecen señalarse especialmente dos².

Según uno de ellos, las raíces del problema se encontraban en la insuficiente tasa de ahorro nacional y en la tendencia a favorecer la instalación de industrias de uso demasiado intensivo de capital; debido a estos factores, el empleo productivo que creaba el sistema económico era inferior a la oferta de trabajo, que, a su vez, reflejaba, en esencia, el ritmo del crecimiento demográfico pasado; el resultado de estas tendencias divergentes era el aumento del desempleo, la disminución de las tasas de participación y el alza de la proporción de la fuerza de trabajo dedicada a trabajos relativamente improductivos en el sector terciario³.

Como es lógico, este diagnóstico conducía a dos prescripciones básicas para remediar el problema del desempleo: aumentar la inversión y adoptar medidas que redujesen el precio artificialmente alto de la mano de obra respecto del precio del capital (por ejemplo, mediante la devaluación, la financiación de la seguridad social por

¹ En efecto, la tasa de ocupación de los hombres de veinticinco a cincuenta y cuatro años en 1970 (90,9 por ciento) se compara favorablemente con el promedio para la década de 1960, y era apenas inferior a la alcanzada en 1966 (91,4 por ciento), año particularmente bueno tanto para la producción como para el empleo.

² El que se formularan varios diagnósticos, incluso dentro de sectores de gobierno, no implica que se haya puesto en práctica una política de empleo basada en alguno de ellos. En verdad, la política de empleo era más bien un residuo de las demás políticas, punto en el cual coincidían todos los analistas. El aparato institucional del Gobierno estaba organizado de tal manera que el problema ocupacional era de segunda prioridad para muchas agencias de gobierno, y de primera prioridad para ninguna.

³ Aunque en desacuerdo entre sí en algunos puntos importantes, había consenso en lo arriba señalado entre F. Tagle: El contexto de desocupación nacional (Convenio Servicio de Cooperación Técnica - ODEPLAN, Santiago, marzo de 1970), P. Huneeus: El problema del empleo y recursos humanos: Ideas para una política (Servicio Nacional de Empleo, Santiago, noviembre de 1969) y R. Moran: Aspects of Labor Availability and Labor Use in Chile (Centro de Investigaciones Económicas, Universidad Católica de Chile, Santiago, mayo de 1970).

medio de impuestos que gravaran tanto el uso de capital como el de mano de obra y no sólo el de esta última, la modificación de la ley de inamovilidad, etc.)¹.

El segundo diagnóstico, aunque no antagónico con el anterior, ponía el énfasis en otros factores y centraba su atención en las consecuencias ocupacionales de la muy desigual distribución del ingreso².

Según este diagnóstico, también se admitía que, en última instancia, el problema del empleo estaba ligado al insuficiente ahorro y a la tendencia a favorecer el uso de técnicas intensivas de capital, pero explicando estos procesos no como una desviación, sino como la consecuencia lógica de un modelo de desarrollo basado en la satisfacción de la demanda de un reducido núcleo de la población que recibe una fracción apreciable del ingreso nacional.

De acuerdo con esta visión del problema, el mercado creado por la demanda de los grupos privilegiados es demasiado reducido para permitir la plena utilización de la capacidad instalada de la industria; además, dicha demanda es demasiado exigente y está demasiado influida por patrones de consumo externos como para aceptar bienes que no reflejen los avances recientes de la tecnología, los cuales conducen, en general, a la aplicación de procedimientos de uso muy intensivos de capital.

Como es lógico, la prescripción que se desprendía de este análisis del problema ponía gran énfasis en la redistribución del ingreso hacia los sectores modestos y mayoritarios, para aprovechar así en

¹ Una debilidad de este diagnóstico es que los dos factores claves con que se pretende explicar la generación del desempleo - la baja tasa interna de ahorro y el costo relativamente bajo del capital respecto de la mano de obra - existían desde mucho antes de la década de 1960. ¿Por qué entonces se agravó el problema del empleo durante la segunda mitad de ese decenio siendo justamente en este período cuando la importación de maquinaria (una forma importante de acumular capital) creció a un ritmo superior al 10 por ciento anual, sobrepasando con amplitud el de los años 1960 a 1964? Por lo demás, fue durante el período 1964-1970 cuando se devaluó sistemáticamente el tipo de cambio y cuando por primera vez en muchos años la tasa real de interés bancario fue positiva. Estos dos factores deberían haber limitado los incentivos para utilizar capital en sustitución de mano de obra. En síntesis, aunque el costo del capital podía haberse mantenido a un nivel artificialmente bajo en relación con el costo de la mano de obra, los principales factores que incidían sobre esta distorsión del sistema de precios, con la sola excepción de la ley de inamovilidad, existían ya.

² Véase Pedro Vusković: "Distribución del Ingreso y Opciones de Desarrollo", en Cuadernos de la Realidad Nacional, Universidad Católica de Chile, septiembre de 1970. Las ideas sobre las causas y consecuencias de los problemas ocupacionales contenidas en este artículo se derivan de un modelo general sobre el origen, la naturaleza y los efectos del proceso de concentración del ingreso; por tanto, este artículo refleja una preocupación que va más allá del problema ocupacional.

mejor forma la capacidad productiva no utilizada de las industrias tradicionales o "vegetativas", es decir, las que satisfacen las necesidades básicas de las grandes mayorías y utilizan técnicas de alta densidad de mano de obra¹.

Como se ve, ambos diagnósticos interpretaban el problema ocupacional como un problema de largo plazo, enraizado en el tipo de desarrollo económico chileno; en otros términos, de acuerdo con ambos, el desempleo abierto era de origen estructural, no coyuntural.

Aunque no antagónicos, los diagnósticos reseñados conducían a prescripciones distintas, sobre todo a corto plazo. Para uno, lo esencial era aumentar la capacidad productiva; para el otro, lo primero era lograr que la capacidad instalada se utilizara en forma más intensa; por consiguiente, mientras que en el primer caso se ponía el acento en el aumento del ahorro y de la inversión, en el segundo se hacía hincapié en las favorables consecuencias que tendría sobre el empleo la redistribución del ingreso, favoreciendo así el aumento del consumo².

¹ Una duda que surge respecto de este diagnóstico es que justamente durante la década de 1960 la distribución del ingreso probablemente mejoró. En efecto, entre 1960 y 1970 las remuneraciones reales de los asalariados subieron a un ritmo aproximado de 8 por ciento anual, e incluso aumentaron en más de 5 por ciento al año entre 1967 y 1970, período en el que subió el desempleo. Es más, las tasas más bajas de desocupación se registraron en 1964, cuando la participación de los sueldos y salarios en el ingreso geográfico llegó a su nivel mínimo durante la década (46,8 por ciento). A su vez, las mayores tasas de desempleo de los años finales de la década coincidieron con una participación creciente de los sueldos y salarios en el ingreso geográfico, la cual llega a 53,7 por ciento en 1970. Lo anterior no implica, por cierto, que se desconozca que la redistribución del ingreso favorece normalmente el aumento del empleo, por lo menos a corto plazo, sino que simplemente indica que la concentración del ingreso no es necesariamente la causa única o fundamental del problema de la desocupación. Para los datos sobre sueldos y salarios y la participación de los trabajadores en el ingreso nacional, véanse Instituto Nacional de Estadística: Índice de Sueldos y Salarios (trimestral), y ODEPLAN: Cuentas Nacionales de Chile, 1960-1970, Santiago 1971.

² La estructura de la capacidad productiva tendría que ir adaptándose progresivamente en su composición sectorial y por tipo de actividades a una composición de la demanda - reflejo de una distribución más equitativa del ingreso - en que cobran dinamismo los sectores que hasta hoy se califican de "vegetativos". Estos últimos se caracterizan en general por menores requerimientos de capital y mayor capacidad de absorción de mano de obra; en consecuencia, el levantamiento rápido de la tasa de ahorro y formación de capital deja de ser un requisito esencial para acelerar el ritmo global de crecimiento, lo que se ve fortalecido además por el hecho de que en esas ramas de producción la economía chilena registra márgenes amplios de capacidad ya instalada y no utilizada plenamente. Pedro Vusković, loc. cit.

Pero, como se ha dicho, en ambos diagnósticos se creía estar atacando un problema propio del tipo de desarrollo que caracterizó la década de 1960 y no un problema cíclico. Sin embargo, una interpretación de naturaleza coyuntural era compatible con algunos datos de la época por lo menos; en efecto, si bien era cierto que la tasa de ocupación de la fuerza de trabajo secundaria era baja a mediados de 1970 - lo cual implica un mercado laboral en crisis -, la participación femenina no había bajado, al menos entre las mujeres de veinticinco a cincuenta y cuatro años, entre 1960 y 1970. En verdad, la demanda por su trabajo había sido sólida y creciente hasta la recesión de 1967, pero había disminuido posteriormente. En lugar de una crisis que se hubiese venido acentuando durante toda la década, esto sugiere que el estado depresivo del mercado laboral en 1970 podía tener su origen, al menos en parte, en factores de naturaleza coyuntural y no en fuerzas de larzo plazo. Ello, por supuesto, no significa que se niegue que los diagnósticos reseñados explicasen¹ el nivel generalmente alto de la desocupación de los años sesenta.

¹ Como indicio de la influencia ideológica sobre los diagnósticos, cabe señalar que los únicos observadores que creían que la crisis era coyuntural pertenecían políticamente a corrientes de derecha, que, en general, tienden a rechazar los cambios estructurales. A la inversa, los diagnósticos estructurales pertenecían a personas que también abogaban por cambios estructurales en la economía.

II. LA SITUACION POST-ELECTORAL

El 4 de septiembre de 1970 Chile eligió un gobierno socialista. En los dos meses transcurridos entre el día de la elección y la asunción al poder del nuevo Gobierno, el valor comercial de los bienes de capital bajó en 50 por ciento aproximadamente, tan fuerte fue la demanda por liquidación por parte de los sectores pudientes¹. Pero esta demanda no sólo afectó al valor de los bienes de capital, sino que influyó también en forma importante en la demanda por bienes en general, y en especial en la construcción privada de nuevas viviendas por el sector privado. Así, el fuerte aumento de la demanda por activos líquidos por parte de los grupos adinerados trajo aparejada una baja inicial muy acentuada en la demanda agregada, y repercutió también en la demanda de bienes de consumo, ya que los grupos acomodados procuraron ajustar sus gastos a sus nuevos y más bajos niveles de ingreso esperado.

Como consecuencia, la tasa de desocupación del Gran Santiago aumentó entre septiembre y diciembre de 1970 de 6,4 a 8,3 por ciento, el nivel más alto registrado en Santiago desde fines de los años cincuenta (véase el cuadro 1).

Aunque algunos creyeron que el desempleo se debía a una especie de sabotaje económico mediante el cual las empresas habrían tratado de provocar una crisis restringiendo su producción, la información disponible sobre la producción y las ventas industriales² (disminuciones de 9 por ciento en la producción y de 12 por ciento en las ventas durante los dos primeros meses después de la elección) indica claramente que el problema se originaba primordialmente en el lado de la demanda.

La crisis ocupacional duró hasta mediados de 1971 y afectó a toda la fuerza de trabajo, tanto primaria como secundaria, a todos los grupos de edad y tanto a Concepción-Talcahuano como a Santiago.

Como se ve en el cuadro 2, en Santiago las tasas de ocupación de todos los grupos, con la sola excepción de las mujeres, bajaron fuertemente en diciembre de 1970 respecto de las correspondientes a mediados de 1970, y las tasas de ocupación femenina bajaron en marzo de 1971³.

¹ Algunos indicios de esta fuerte demanda por liquidación son la baja en el índice general de los valores bursátiles entre agosto y diciembre de 1970 (48 por ciento), el alza del precio del dólar "negro" (superior al 50 por ciento entre el 3 de septiembre y comienzos de noviembre) y la baja de los precios de las viviendas del "barrio alto" (alrededor de 40 por ciento).

² Véase Sociedad de Fomento Fabril (SOFOPA): Hoja de Información Económica (mensual).

³ Esta diferencia entre las tasas de ocupación de hombres y mujeres en Santiago se debe seguramente a que los sectores más afectados, especialmente al comienzo de la crisis, fueron los sectores productores de bienes, en los cuales predomina la ocupación de hombres.

En Concepción-Talcahuano la crisis fue más pareja, afectando a hombres y a mujeres, a la fuerza de trabajo primaria y a la secundaria y tanto a algunos sectores productores de servicios como a algunos productores de bienes (véanse los cuadros 4 y 5).

Sin embargo, las causas de la baja en las tasas de ocupación fueron distintas según se trate de hombres jefes de hogar o de miembros de la fuerza de trabajo secundaria.

En efecto, las caídas en las tasas de ocupación de la fuerza de trabajo secundaria se debieron tanto a descensos en la participación como a aumentos en la desocupación, lo cual indica un comportamiento conforme a la hipótesis del "trabajador desalentado"; en otros términos, la reacción de los integrantes de la fuerza de trabajo secundaria frente a bajas en la demanda de trabajo fue tanto la desocupación como el retiro de la fuerza laboral. Este retiro involuntario de la fuerza laboral por parte de la fuerza de trabajo secundaria es confirmado también por el aumento durante la crisis de la proporción de "inactivos" que declararon estar dispuestos a trabajar si se le ofrecía empleo. Este fue especialmente el caso de los estudiantes, categoría para la cual dicha proporción aumentó durante la crisis de 25 a 29 por ciento aproximadamente.

El retiro involuntario del mercado laboral, especialmente por parte de la fuerza de trabajo secundaria, fue aún más fuerte en provincia. En el cuadro 4 se ve claramente que el movimiento de las tasas de participación es tan indicativo o más de la situación ocupacional real que la tasa de desocupación. De hecho, de atenderse exclusivamente al movimiento de la tasa de desocupación, no habría existido ninguna crisis post-electoral en Concepción-Talcahuano, pues dicha tasa bajó en forma sostenida de 10,2 por ciento en abril a 9,9 por ciento en octubre de 1970, a 9,6 por ciento en abril de 1971 y a 8,4 por ciento en octubre de este mismo año¹. Pero la tasa de ocupación sí refleja la crisis, en especial entre octubre de 1970 y abril de 1971, al bajar bruscamente de 43,1 a 41,8 por ciento para la población de más de catorce años, y de 84,5 a 81,7 por ciento para los hombres jefes de hogar. Estas fluctuaciones se deben a cambios en las tasas de participación, aun en el caso de hombres jefes de hogar. Al parecer, en provincia, los mercados de trabajo son tan estrechos, o al menos los percibe tan estrechos el trabajador, que si éste pierde su empleo cree que es porque la situación ocupacional en general es mala, y por lo tanto suele considerar inútil la búsqueda de trabajo, transformándose así en un "inactivo involuntario".

En cambio, en Santiago, en el caso de los hombres jefes de hogar, la baja en la demanda de trabajo si bien provocó un aumento del desempleo, fue acompañada al comienzo de la crisis por el mantenimiento, e incluso por un alza, de la tasa de participación.

¹ Como ya se ha señalado, las encuestas de provincias son semestrales y se realizan en abril y octubre. Por lo tanto, la crisis no se reflejó significativamente en las cifras ocupacionales de provincias hasta abril de 1971.

Desde el punto de vista sectorial, la crisis afectó en Santiago exclusivamente la ocupación de los sectores productores de bienes¹ (véase el cuadro 3).

A pesar de que durante la depresión la cesantía también aumentó en los sectores productores de servicios, el número de nuevos empleos creados en estas actividades fue mucho mayor, hasta tal punto que en Santiago la proporción de personas ocupadas en los servicios en relación con la población total fue superior durante la crisis que antes, tanto en lo referente a los hombres jefes de hogar de veinticinco a cincuenta y cuatro años de edad como en cuanto a la población total mayor de catorce años.

La baja de la ocupación en los sectores productores de bienes y el mantenimiento del empleo en los servicios confirma que éste fue esencialmente un período de liquidación de inventarios más bien que de producción. El aumento de la tasa de ocupación en los servicios públicos (de 8,3 por ciento antes de la crisis a 8,7 por ciento durante la crisis) ayudó también a mantener los niveles de empleo en los sectores productores de servicios.

La baja en las actividades dedicadas a la producción de bienes no fue uniforme en Santiago (véase el cuadro 3). Como era de esperar, la tasa de desempleo aumentó en la construcción en cerca de 50 por ciento, tanto para la fuerza de trabajo primaria como para la fuerza de trabajo en general, bajando la tasa de ocupación.

En la industria, las tasas de cesantía también aumentaron substancialmente durante la crisis, tanto en la manufactura tradicional como en la manufactura moderna. Sin embargo, la ocupación neta en la manufactura casi no varió. Esto es sorprendente, ya que la producción manufacturera disminuyó alrededor del 5 por ciento en el último trimestre de 1970 con respecto al mismo período del año anterior². En cambio, la baja se concentró en la manufactura moderna,

¹ En este estudio se definen como sectores productores de bienes la agricultura, la minería, la construcción, la manufactura y los servicios para la manufactura, es decir, reparaciones y garajes. Se definen como manufactura tradicional los cinco subsectores de alimentos, textiles, calzado y vestuario, madera y muebles y cuero y caucho, y como manufactura moderna los cinco subsectores de productos metálicos, metales básicos, productos químicos, minerales no metálicos y papel e imprenta. Se entienden por servicios públicos el conjunto formado por los sectores de gobierno y los subsectores de educación y servicios médicos y por servicios privados, los subsectores de esparcimiento, otros servicios personales y otros servicios. Fuera de los sectores productores de bienes y de los sectores productores de servicios definidos en la forma indicada, están los sectores de transporte, almacenaje, comunicaciones y utilidad pública, que absorben cerca del 8 por ciento de la fuerza de trabajo.

² Véase SOFOFA: Hoja de Información Económica.

que registró un descenso de 11 por ciento en relación con el mismo período de 1969, mientras que la producción de las actividades manufactureras tradicionales aumentó levemente (3 por ciento). En estas condiciones, y como lo indica el cuadro 3, no es extraño que no bajara la ocupación en la manufactura tradicional durante la crisis¹. En particular, el número de trabajadores por cuenta propia, comunes en este sector, aumentó en más de 10 por ciento durante la crisis².

Pero si toda la baja en la producción manufacturera se concentró en los subsectores modernos, ¿por qué disminuyó tan poco el nivel del empleo entre los hombres jefes de hogar y de veinticinco a cincuenta y cuatro años de edad? La respuesta es que la baja en la ocupación de la manufactura moderna se concentró en la fuerza de trabajo secundaria, por ser ésta la más fácil de despedir; en cambio, es más difícil licenciar a trabajadores que son jefes de hogar y que tienen entre veinticinco y cincuenta y cuatro años, ya que normalmente llevan más tiempo en la empresa, trabajan en puestos más esenciales, en los que se requiere una experiencia valiosa, y su situación familiar es más dramática en caso de que se les despida.

La crisis afectó con igual o mayor fuerza al empleo en provincia (véase el cuadro 4). En efecto, mientras que en Santiago la tasa de ocupación de la población de más de catorce años descendió de 48,4 por ciento a mediados de 1970 a 47,2 por ciento durante el peor período de la crisis, en Concepción-Talcahuano las cifras respectivas fueron de 43,7 y 41,8 por ciento.

Pero en provincia la crisis fue más leve para la fuerza de trabajo primaria; en efecto, la tasa de ocupación de los hombres jefes de hogar de veinticinco a cincuenta y cuatro años bajó de 90,8 a 90 por ciento, mientras que en Santiago el descenso fue de 93 a 90,2 por ciento para este mismo grupo.

La recesión también afectó a las mujeres en provincia; su tasa de ocupación bajó de un promedio de 26,5 por ciento en 1970 a 24,9 por ciento durante la crisis (abril de 1971).

Estas diferencias pueden explicarse en gran parte porque en Santiago la crisis perjudicó exclusivamente a los sectores productores de bienes; el empleo en los servicios se mantuvo o creció. En

¹ Recuérdese que la cesantía puede aumentar sin que disminuya la tasa de ocupación en un sector (el caso de la manufactura tradicional) si el número de ocupaciones aumenta más que el de cesantes. Esto refleja a menudo un cambio en la composición de la demanda que hace que algunos subsectores estén en auge, mientras otros están sufriendo una reducción en su demanda.

² La proporción de los trabajadores por cuenta propia ocupados en la manufactura tradicional aumentó de 2 a 2,2 por ciento con respecto a la población total de más de catorce años de edad.

provincia, en cambio, la baja fue más generalizada, afectando tanto a sectores productores de bienes (aunque no a todos) como a sectores productores de servicios (pero tampoco a todos) (véase el cuadro 5). En efecto, en Concepción-Talcahuano la crisis influyó negativamente sobre la construcción, pero no sobre la manufactura; en los sectores productores de servicios, afectó negativamente a los sectores de comercio y finanzas, a los servicios privados y a los servicios domésticos, pero no a los servicios públicos.

Estos cambios explican también por qué en provincia la fuerza de trabajo primaria fue menos afectada que en Santiago y, en cambio, la fuerza de trabajo femenina sufrió más los efectos de la crisis.

Es interesante analizar las causas que explican la baja de la ocupación en la manufactura moderna en Santiago y el que se mantuviera el empleo en ese subsector en Concepción-Talcahuano, y también los factores que determinaron que los niveles ocupacionales se mantuvieran en el comercio y los servicios privados en Santiago pero no en provincia.

Las dos hipótesis siguientes pueden contribuir a explicar en parte estas tendencias disímiles:

Primeramente, la manufactura moderna en Concepción-Talcahuano está íntimamente ligada al sector público (el caso típico es el de la Compañía de Acero del Pacífico) y las empresas públicas o semipúblicas no disminuyeron su actividad ni, en especial, su ocupación durante la crisis. En cambio, la manufactura moderna en Santiago pertenece preponderantemente al sector privado; su actividad tiende a seguir, por lo tanto, los ciclos económicos, y no los trata de contrarrestar, como pueden procurar hacerlo las empresas públicas.

En segundo lugar, las industrias productoras de bienes finales se concentran en Santiago, debido a la conveniencia de estar cerca del mayor mercado del país; en cambio, en términos relativos, las industrias de productos intermedios tienden a establecerse más cerca de los lugares donde se encuentra la materia prima (en general, en provincia). Como la depresión se caracterizó por una baja en las ventas interindustriales, pero por un mantenimiento e incluso un aumento en las ventas al consumidor (por liquidación de las existencias de bienes finales), el comercio y los servicios privados en Santiago tuvieron bastante actividad¹; en cambio, en provincia esos sectores sufrieron bajas porque sus ventas están más ligadas a las transacciones interindustriales, las cuales disminuyeron; además, el comercio de bienes finales de provincia estaba en desventaja con respecto al de Santiago, pues en la capital la liquidación de las existencias era más rápida (por la cercanía a los proveedores, la mayor concentración del mercado y el efecto más agudo de la crisis política).

¹ Entre fines de septiembre y fines de diciembre de 1970, las ventas de bienes finales aumentaron en 1,4 por ciento respecto al mes de agosto (es decir, a un ritmo de 5,6 por ciento anual), mientras que las ventas de productos intermedios bajaron en 7,3 por ciento (es decir, a un ritmo de 29,2 por ciento anual). SOFOFA: Hoja de Información Económica.

Aparte de este impacto más generalizado, el movimiento ocupacional en Santiago durante la recesión tipifica bastante bien la tendencia general. En efecto, no sólo aumentó considerablemente el número de desocupados, sino que también ascendió el número de personas desocupadas con más de veinte semanas sin trabajo, cualquiera fuese su edad o actividad económica¹.

Antes de la crisis, 41 por ciento de los desocupados de Santiago había estado sin trabajo durante un período largo (más de veinte semanas); en diciembre de 1970, esa proporción había aumentado a 48 por ciento; igualmente, mientras que antes de la crisis 39 por ciento de los hombres jefes de hogar habían estado desocupados por largo tiempo, en diciembre, uno de cada dos de ellos no había encontrado trabajo en más de veinte semanas. Así, a fines de 1970, 4 por ciento de la fuerza de trabajo había estado desocupado durante un período largo.

¹ Estas cifras se refieren exclusivamente al Gran Santiago, ya que, como se indicó previamente, el empeoramiento de la situación ocupacional en provincia se refleja principalmente en bajas en la tasa de participación y no en aumentos de la tasa de desocupación. Como los que se retiraron de la fuerza de trabajo eran muy probablemente los que llevan más tiempo desocupados, es difícil detectar el problema de los desocupados durante largo tiempo en provincia a través de las cifras sobre permanencia en el desempleo de los que siguen registrándose como desocupados. De todas maneras, cabe mencionar que en Concepción-Talcahuano no hubo aumento significativo en el porcentaje de desocupados sin trabajo por más de veinte semanas en abril de 1971 respecto a 1970, y que esta proporción aumentó, en cambio, de 42 por ciento en 1970 a 42,7 por ciento en abril de 1971 y a 52,7 por ciento en octubre de 1971.

III. RECUPERACION Y MEJORA

Si antes de la elección había divergencias en las interpretaciones con respecto al problema ocupacional y a la mejor manera de abordarlo, todos coincidían en cambio en que el problema post-eleccionario era un caso clásico de crisis económica debido a una baja en la demanda agregada. Por lo tanto, era urgente aumentar en forma compensatoria el gasto del Gobierno o el del público en general o ambos. Estas exigencias de la política de corto plazo coincidían con los propósitos de largo plazo de un gobierno deseoso de aumentar el papel del sector público en la economía y de elevar el poder de compra de los sectores más modestos¹.

La acción del Gobierno fue masiva y, con ciertas excepciones, rápida². En cuanto al empleo se refiere, dicha acción consistió, a grandes rasgos en lo siguiente:

1. Fuerte aumento del poder de compra de los asalariados mediante el otorgamiento de reajustes legales de 35 por ciento en las remuneraciones de los sectores público y privado y un riguroso control de los precios que se esperaba resultara en una tasa de inflación durante 1971 muy inferior a la de los reajustes de sueldos y salarios. De esta manera aumentaría la propensión marginal a consumir de la población. De hecho, los salarios urbanos, tanto públicos como privados,

¹ Desde este punto de vista, la política económica gubernamental era como una profecía que se cumple por sí misma al anunciarse. Las expectativas acerca de la redistribución hacían que los sectores privilegiados trataran de liquidar sus activos, reduciendo el valor del capital y bajando la demanda agregada. La disminución de la demanda agregada obligaba al Gobierno a aumentar su participación en el gasto total o la de los sectores modestos. En esta forma, a la vez que se compensaba el descenso en la demanda agregada, se lograba la redistribución anunciada.

² La principal excepción fueron los planes de vivienda, que se pusieron en marcha en marzo, y este atraso se reflejó en el lento crecimiento de la producción de los sectores proveedores de materiales de construcción durante el primer semestre de 1971, y en especial durante los primeros meses del año. En efecto, la producción de bienes intermedios para la construcción durante el período de enero-marzo de 1971 fue 14,2 por ciento inferior a la del primer trimestre de 1970, y la diferencia sigue siendo significativa si se comparan los primeros semestres de cada año (7,1 por ciento). Sin embargo, en septiembre la producción acumulada durante 1971 era ya 1,4 por ciento superior a la lograda en igual período de 1970, y si se considera todo el año 1971, la producción de bienes intermedios para la construcción excedía a la de 1970 en 10,4 por ciento. Estas cifras revelan nítidamente el lento comienzo de los planes de vivienda y su notable aceleración durante el segundo semestre de 1971.

aumentaron en 53 por ciento aproximadamente, mientras que los precios al por menor aumentaron en 20,1 por ciento de acuerdo con el índice de precios al consumidor¹.

2. Incremento del déficit fiscal, especialmente a través de aumentos en las remuneraciones (cerca de 50 por ciento) y en los pagos previsionales (120 por ciento). El déficit fiscal ascendió a unos 10 500 millones de escudos en 1971, y fue financiado principalmente a través de emisiones del Banco Central que provocaron un aumento de 120 por ciento en la cantidad de dinero entre diciembre de 1970 y diciembre de 1971.

3. Reorientación de la inversión pública hacia proyectos o sectores de uso más intensivo de mano de obra. Por ejemplo, se favoreció la construcción de viviendas en lugar de las obras públicas², y dentro de las obras públicas se promovió la construcción de obras sanitarias (100 por ciento de incremento), de obras de arquitectura (aumento de 84 por ciento) y de obras de riego (alza de 53 por ciento) en lugar de proyectos que requieren un uso más intensivo de maquinaria, como son las obras de vialidad, aeropuertos (cuyos presupuestos aumentaron en sólo 12 por ciento cada uno) y obras portuarias (en que no hubo aumento en términos nominales).

4. Iniciación de una serie de planes de emergencia contra la desocupación mediante la contratación directa de cesantes para obras especiales de los Ministerios de Obras Públicas y de la Vivienda, para las cuales se destinó una suma equivalente al 12 por ciento aproximadamente de los gastos de capital de estos dos Ministerios.

Esta política resuelta y masiva surtió efectos rápidos y notorios. Ya en marzo de 1971 había algunos indicios de recuperación; por ejemplo, la fuerza de trabajo secundaria había aumentado su ocupación en la construcción, aunque la situación ocupacional de la fuerza de trabajo primaria seguía empeorando. Evidentemente, esto se debía a que los planes especiales contra la cesantía, que comenzaron antes que el programa de vivienda, estaban atrayendo a la fuerza de trabajo secundaria; la fuerza de trabajo primaria esperaba, en cambio, empleo más permanente, más calificado y, por supuesto, mejor remunerado³.

¹ Esta es la variación que registra el índice de precios al consumidor al comparar el promedio del nivel de precios de 1971 con el de 1970. La variación de diciembre a diciembre fue de 22,1 por ciento.

² Mientras que el presupuesto para obras públicas aumentó en términos nominales en 39 por ciento entre 1970 y 1971, el correspondiente a la vivienda ascendió en 185 por ciento.

³ En los programas especiales contra la cesantía se pagaba po o más que un sueldo vital (esto es, la remuneración mínima legal para los empleados). Evidentemente, ningún maestro u operario de la construcción con experiencia tomaría tal trabajo, a no ser que estuviera desesperado y lo aceptara sólo mientras encontraba algo mejor.

Sin embargo, es en junio de 1971 cuando la recuperación se hace general en Santiago, continuando durante el segundo semestre en una medida tal que se puede hablar de una mejora sustancial en diciembre de 1971; es decir, a fines de año no sólo se había superado la crisis post-eleccionaria, sino que, por lo menos en Santiago, se había adelantado mucho en la superación del problema ocupacional que existía antes del 4 de septiembre de 1970.

En cambio, en provincia, en octubre de 1971 no se había logrado alcanzar todavía los niveles de empleo de mediados de 1970, aunque ya se había iniciado la recuperación¹.

A. La recuperación y mejora en Santiago

En Santiago se pueden distinguir dos etapas en esta recuperación y mejora de la situación ocupacional.

En la primera, que dura hasta septiembre de 1971, son los sectores productores de servicios los que llevan la iniciativa. El empleo en estos sectores, que, como se recuerda, nunca bajó durante la crisis, alcanza un nuevo máximo en junio de 1971, superior al del período de pre-crisis. La tasa de ocupación en las actividades productoras de servicios aumenta, en efecto, de 26 por ciento antes de la crisis a 27,5 por ciento en junio de 1971 (véase el cuadro 6). Se observa que, aunque en ese mes la tasa de ocupación de toda la población mayor de catorce años superaba ya la del período de pre-crisis (49,2 y 48,4 por ciento respectivamente), ello se debía en especial al aumento de la tasa de ocupación femenina, que estaba bastante por encima de la del período de pre-crisis² (véase el cuadro 2).

¹ Como se señaló, las encuestas de provincia se hacen solamente en abril y octubre, mientras que en Santiago se hacen en marzo, junio, septiembre y diciembre. La mejora no se observó en Santiago hasta diciembre de 1971, y es posible, por tanto, que no se haya podido registrar un progreso semejante en la encuesta de octubre de 1971 de Concepción-Talcahuano; de todas maneras, la recuperación es aquí más lenta y menos fuerte que en Santiago, dado que ya en septiembre de 1971 Santiago había superado la crisis por completo; en cambio, en Concepción, la situación ocupacional en octubre de 1971 era todavía peor que en 1970.

² La mejoría en la ocupación femenina se debe especialmente a aumentos en la tasa de participación de las mujeres de veinticinco a cincuenta y cuatro años, en especial de las mujeres casadas y jefes de hogar de ese grupo de edad. Esto parece implicar que la expansión de las oportunidades de trabajo indujo a mujeres que normalmente están fuera de la fuerza laboral a entrar transitoriamente en ella, al menos para aprovechar la situación. De mantenerse la situación salarial favorable, quedaba por ver si estas mujeres continuarían en la fuerza de trabajo o se retirarían, incluso en cantidades significativas, en vista del aumento permanente en el ingreso de sus esposos. De todos modos, y contrariamente a lo que algunos observadores pensaban, las mujeres no se retiraron de la fuerza de trabajo en este período en razón del aumento del ingreso de sus maridos.

Esto es bastante lógico, ya que las mujeres trabajan especialmente en los sectores productores de servicios. Los hombres, en cambio, cuyo empleo se concentra más en las actividades productoras de bienes, mejoraron su nivel de ocupación en junio, pero no recuperaron los niveles de pre-crisis. Así, por ejemplo, las tasas de ocupación tanto de los hombres jefes de hogar como de los hombres no jefes de hogar ascienden en junio, pero no superan los niveles de mediados de 1970, lo que sólo lograron a fines de 1971 (véase el cuadro 2).

Como cabía esperar, el crecimiento de las tasas de ocupación de los hombres en Santiago se debe, durante el primer período, a fuertes bajas en las tasas de desocupación, y no a aumentos en las tasas de participación. Ello implica que la mayor demanda de trabajo encontró respuesta primeramente entre los desocupados que buscaban trabajo, y sólo en diciembre, cuando las oportunidades de empleo fueron muy superiores, volvieron a ingresar en la fuerza laboral las personas que habían pasado a ser inactivos durante la crisis¹.

Ahondando más, sin embargo, se descubren dos movimientos marcadamente distintos en la situación ocupacional de la fuerza de trabajo masculina.

Un grupo formado por personas con menos de siete años de educación, que representa algo más del 60 por ciento, no sólo recupera en junio de 1971 los niveles de empleo de pre-crisis (junio de 1970), sino que los sobrepasa con amplitud. El otro, formado por hombres con siete o más años de educación, muestra, en cambio, niveles de empleo en junio de 1971 bastante por debajo de los del período de pre-crisis². Es decir, entre junio de 1970 y junio de 1971 no sólo

¹ Esto es más claramente el caso para los hombres no jefes de hogar.

² Desafortunadamente, los datos educacionales sólo se recogen en la encuesta de junio. Por lo tanto, no se puede ver el comportamiento ocupacional por nivel de educación ni en el período de crisis (diciembre 1970-marzo 1971), ni tampoco en la segunda fase de la recuperación (fines de 1971). De todas maneras, los desniveles en las tasas de ocupación de los hombres con más de seis años de educación entre junio de 1970 y junio de 1971 son tan grandes como los que se dieron en general para cada grupo de trabajadores entre el peor momento de la depresión post-electoral y el período de pre-crisis. Por ello consideramos que la situación ocupacional de los trabajadores de Santiago con mayor nivel de educación no había superado la crisis en junio de 1971.

aumentaron las tasas de cesantía entre los hombres con más de seis años de educación, sino que bajaron sus tasas de participación, tanto entre los jefes de hogar como entre los demás (véase el cuadro 7)¹. Es más, el mismo análisis para las mujeres nos indica que el fuerte aumento que tuvo lugar en este período en su tasa de ocupación también benefició solamente a las mujeres con menos de siete años de educación.

Así, el aumento del empleo registrado durante la primera etapa de la recuperación económica favoreció a los trabajadores menos instruidos, pero la crisis ocupacional continuó en forma aguda para los trabajadores más instruidos².

Esto no es sorprendente, ya que, por su naturaleza, los planes de emergencia contra la cesantía tenían que atraer a los trabajadores con poca especialización o sin oficio. Pero ello también parece indicar que las empresas y los negocios privados no estaban buscando en Santiago trabajadores especializados, y que si éstos dejaban por alguna razón su ocupación no eran reemplazados. Al parecer, las empresas estaban interesadas en contratar operarios más bien que técnicos y en aumentar la producción en forma inmediata más bien que en planear incrementos a largo plazo³.

En realidad, esto representa un deseo de no invertir en capital humano, hecho que complementa la renuencia de los empresarios privados a invertir en capital físico, a la que se alude más adelante.

¹ Es importante señalar, en primer lugar, que este problema ocupacional de los más educados no se debe al hecho de que éstos sean, por lo general, más jóvenes, ni, por tanto, a que al considerar el problema ocupacional de los educados se esté midiendo un problema de empleo de los jóvenes. En efecto, la divergencia entre la situación de empleo de los más educados y los demás existe cualquiera que sea la edad de los trabajadores considerados. Por ejemplo, entre los hombres jefes de hogar de veinticinco a cincuenta y cuatro años, la tasa de ocupación de los menos educados supera sustancialmente en junio de 1971 la de junio de 1970 (90,1 y 88,3 por ciento, respectivamente); sin embargo, la tasa de ocupación de los hombres jefes de hogar de la misma edad pero con más de seis años de educación es inferior en junio de 1971 que en junio de 1970 (93,3 y 96,4 por ciento); en segundo lugar, que el problema ocupacional de los más instruidos no es exclusivo de los empleados, sino que afecta a todas las demás posiciones ocupacionales (obreros, trabajadores por cuenta propia, etc.). Así, a pesar de que el grupo empleados mejoró sustancialmente su situación ocupacional entre junio de 1970 y junio de 1971, pasando de 17,3 por ciento de toda la población mayor de catorce años ocupada en junio de 1970 a 19,5 por ciento en junio de 1971, la parte de la población mayor de catorce años con más de seis años de educación estaba mucho más desempleada.

² Recuérdese que esta situación seguía existiendo en junio de 1971, último mes para el cual hay datos sobre educación.

³ Un indicador de esto se encuentra en el hecho de que en Santiago la desocupación entre las personas con doce o más años de estudios ascendió de 0,7 por ciento en junio de 1970 a 3,1 por ciento en junio de 1971, a pesar de que en ese mismo período la desocupación de toda la fuerza de trabajo bajó de 7 a 5,2 por ciento.

En caso de que haya continuado esta tendencia representará una limitación seria en una recuperación impresionante. En efecto, la fuerza de trabajo de hombres con más de seis años de educación tiene no sólo una significación cualitativa, por ser el componente de la fuerza de trabajo con mayor productividad potencial, sino también una importancia cuantitativa, pues este solo grupo constituye más del 35 por ciento de toda la fuerza de trabajo.

En la segunda etapa de la recuperación, que en Santiago se inicia en septiembre de 1971 y que toma fuerza en diciembre, son los sectores productores de bienes los que llevan la delantera (véase el cuadro 6). En efecto, la proporción de la población mayor de catorce años ocupada en los sectores productores de bienes alcanza su máximo dentro del bienio 1970-1971 en diciembre de 1971 con 19,9 por ciento (18,4 por ciento en junio de 1971, 17,5 durante la recesión y 18,6 en el período de pre-crisis). En cambio, las actividades productoras de servicios, después de alcanzar su máximo nivel de ocupación durante el mismo período en junio de 1971 con el 27,5 por ciento de la población mayor de catorce años, en diciembre de 1971 emplean sólo el 25,4 por ciento de ésta, proporción incluso inferior a la registrada durante el período de pre-crisis (26 por ciento)¹.

De todas maneras, el efecto total neto fue positivo, ya que en diciembre de 1971 el porcentaje de la población mayor de catorce años que estaba ocupada alcanza su máximo para el bienio 1970-1971 con un 49,5 por ciento, nivel muy superior al del período de la crisis (47,4 por ciento) y mayor también, al de marzo-septiembre de 1970 (48,4 por ciento) (véase el cuadro 2)².

¹ Muchos consideran como un hecho positivo el que la ocupación esté distribuyéndose preferentemente hacia los sectores productores de bienes, pues probablemente éstos proporcionan un empleo de mayor productividad que los sectores de servicios. Sin embargo, una cosa es que aumente el empleo en la producción de bienes y que se mantenga en servicios, y otra que aumente en los sectores productores de bienes y baje en los servicios. Llama la atención la fuerte disminución del porcentaje de la población mayor de catorce años ocupada en servicios, excluidos los servicios públicos, pasando de 17,7 a 16,2 por ciento entre la pre-crisis y diciembre de 1971, baja ésta levemente mayor al aumento del empleo en las actividades productoras de bienes. Como en diciembre de 1971 no se puede aún hablar de una escasez de mano de obra, especialmente de la fuerza de trabajo secundaria, que justificara el aumento de empleo en un sector a costa de otra, lo ocurrido parece indicar que la demanda por trabajo, a la vez que aumentaba en algunos sectores - la construcción, los servicios públicos y la manufactura tradicional - estaba bajando en otros, en especial en los servicios no públicos.

² Cabe señalar también que este aumento del empleo con respecto al período de pre-crisis no se produce a costa de una reducción en las horas trabajadas. El 91 por ciento de los obreros y empleados trabajaban treinta y cinco o más horas semanales, tanto en septiembre de 1971 (último período para el cual hay datos comparables sobre horas de trabajo) como en junio-septiembre de 1970.

Como era de esperar, el hecho de que fueran los sectores productores de bienes los que llevaran la iniciativa en la segunda etapa de la recuperación, lo que condujo incluso a que se superara la situación ocupacional anterior a la elección, favoreció especialmente el empleo masculino, ya que éste se concentra en términos relativos en dichos sectores.

La ocupación de los hombres aumentó, en efecto, bruscamente en diciembre de 1971, tanto la de los jefes de hogar como la de los demás (véase el cuadro 2). Los incrementos de las tasas de ocupación masculina registrados en diciembre se reflejaron no sólo en un descenso en las tasas de desempleo, sino también en aumentos en las tasas de participación, especialmente en el caso de los hombres no jefes de hogar. En cambio, la tasa de ocupación femenina fue inferior en septiembre y diciembre de 1971 al máximo registrado en junio del mismo año.

Desde el punto de vista sectorial, el empleo registró un alza en la construcción, que ocupaba al 2,6 por ciento de la población mayor de catorce años durante la pre-crisis y al 2,9 por ciento en diciembre de 1971, y en la industria, que pasó de 12,9 a 14,2 por ciento. El aumento de la ocupación fabril se debió fundamentalmente a los sectores de la manufactura tradicional, ya que el empleo en los sectores modernos alcanzó en diciembre de 1971 a un nivel muy similar al del período de pre-crisis. Entre los servicios, los públicos fueron los únicos que tenían una tasa de ocupación mayor en diciembre de 1971 que en el período anterior a la elección.

Si se considera sólo la fuerza de trabajo primaria, se observa un comportamiento similar, con una excepción interesante. Su ocupación aumenta en la manufactura moderna, lo cual implica, puesto que la tasa total no aumenta, que el empleo de la fuerza de trabajo secundaria decreció en estas actividades. Es decir, la fuerza de trabajo secundaria, que fue la que sufrió la baja de la ocupación registrada en la manufactura moderna durante la crisis, fue reemplazada por personal más permanente y maduro. En vista del aparente deseo empresarial de no contraer compromisos futuros en la medida en que pueden evitarlo, esto se puede interpretar como un hecho que refleja el cambio en la composición de la demanda dentro de la manufactura moderna que ha favorecido la expansión de las empresas más grandes y a subsectores que suelen contratar preferentemente fuerza de trabajo primaria en desmedro de empresas y subsectores con menores exigencias de personal¹.

¹ Esto podría ser una explicación de la aparente falta de concordancia entre los datos sobre ocupación manufacturera que proporciona la SOFOFA y los datos sobre empleo de las encuestas ocupacionales del Instituto de Economía. Puesto que la SOFOFA consigue sus datos fundamentalmente de empresas grandes, su índice no refleja adecuadamente el comportamiento de las empresas más pequeñas (recuérdese que en Chile todavía el 50 por ciento de la fuerza de trabajo manufacturera pertenece a empresas con menos de veinte trabajadores). Probablemente, la ocupación en las empresas pequeñas fue más afectada por la crisis. Ello explicaría el hecho de que entre septiembre de 1970 y marzo de 1971 los datos de la SOFOFA no sólo no registran bajas en la ocupación, sino que incluso señalan un leve aumento, mientras que las encuestas ocupacionales muestran una reducción de dieciocho mil ocupados (o sea, de más de 6 por ciento) en el sector fabril durante el mismo período en Santiago.

Hay, sin embargo, un aspecto inquietante en la situación ocupacional de diciembre. En efecto, aunque la tasa de desocupación había bajado notoriamente para todos los grupos de la fuerza de trabajo, el porcentaje de cesantes por más de veinte semanas había aumentado con respecto al período de pre-crisis, pasando de 41 por ciento en dicho período a 46 por ciento en diciembre de 1971. Más grave, empero, era el hecho de que este empeoramiento se había concentrado entre los hombres jefes de hogar, en cuyo caso la proporción había aumentado de 39 a 64 por ciento. Es verdad que en diciembre había muchos menos desocupados que antes de la crisis. Sin embargo, como se puede apreciar en el cuadro 8, y en contraste con todos los demás índices, el porcentaje de la fuerza de trabajo formado por hombres jefes de hogar desocupados durante largo tiempo era igual en diciembre de 1971 que en el período inmediatamente anterior a la crisis, en el cual el porcentaje de los desocupados durante más de veinte semanas entre los hombres jefes de hogar era 50 por ciento superior al de junio de 1967, período éste que no fue excepcionalmente bueno en cuanto a empleo se refiere.

Así, y no obstante el éxito general de la política ocupacional, no se había podido superar todavía en diciembre el problema de los desocupados por largo tiempo, cuya solución probablemente no se obtenga a través de la simple expansión de la demanda y requiera medidas mucho más específicas.

B. La recuperación en provincia

En el caso de Concepción-Talcahuano, el hecho más sobresaliente es que la recuperación iniciada a mediados de 1971 todavía no había logrado en octubre de 1971 (última fecha para la cual hay datos) superar los niveles ocupacionales de pre-crisis (véase el cuadro 4).

En efecto, si bien las tasas de desocupación estaban por debajo de las de pre-crisis, las tasas de participación eran aún más bajas, con el resultado de que el porcentaje de la población mayor de catorce años (y en especial de los hombres jefes de hogar entre veinticinco y cincuenta y cuatro años) ocupada en octubre de 1971 era inferior al que existía antes de la crisis.

En segundo lugar, la recuperación en provincia, aunque no tan fuerte como en Santiago, fue generalizada. Dentro de este mejoramiento destacaron en especial la construcción, la manufactura tradicional, los servicios de reparación y garajes y los servicios públicos (véase el cuadro 5).

Finalmente, debemos notar que las cifras de Concepción-Talcahuano revelan un comportamiento más tradicional en cuanto a la desocupación de los trabajadores con más de seis años de educación, es decir, que la situación ocupacional de los más educados empeora menos, lo cual podría deberse a los siguientes factores:

1. El nuevo empleo en los servicios públicos fue relativamente mayor en provincia. Como estos puestos casi siempre exigen educación secundaria, su expansión pudo favorecer a los trabajadores con mayor grado de instrucción.

2. La reticencia empresarial a invertir en capital humano quizá sea más fuerte en Santiago, donde las empresas grandes (y las más pequeñas ligadas a ellas) pueden sentirse más amenazadas o afectadas por el proceso de estatización que en provincia, siguiendo, por ende, políticas ocupacionales de corto plazo.

3. Las crisis parecen afectar mayormente a los que poseen menos educación. Lo que quedaría por ver es si, como en Santiago, la superación de la crisis (como ya se había dado en Santiago en junio de 1971) se hace fundamentalmente o no a través de trabajadores poco instruidos.

IV. LA POLITICA DEL GOBIERNO Y LA RECUPERACION OCUPACIONAL

El propósito de esta sección es determinar qué parte del favorable resultado ocupacional puede atribuirse a cada una de las siguientes políticas del Gobierno: el aumento en la inversión pública; el cambio en la composición de la inversión fiscal hacia sectores que usan proporcionalmente más mano de obra; los planes especiales de emergencia contra la cesantía; el aumento en el empleo público, y el alza del déficit fiscal que no se debe a las medidas previamente enumeradas.

A. El aumento de la inversión pública

La inversión pública en moneda nacional creció en casi 60 por ciento en términos nominales entre 1970 y 1971¹. Dado que tal inversión consiste principalmente en gastos en la construcción, se puede estimar el crecimiento real de la inversión pública en la construcción en 17,5 por ciento².

¹ Esta cifra se basa en el aumento de 58,6 por ciento experimentado por la inversión fiscal en moneda nacional. Como se carece de información exacta respecto del crecimiento de la inversión pública en moneda nacional, se ha supuesto que ésta aumentó a un ritmo similar al de la inversión fiscal. Respecto de los datos fiscales, véase Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda: Exposiciones sobre Política Económica del Gobierno y del Estado de la Hacienda Pública, noviembre de 1970 y noviembre de 1971 (Santiago).

² En vista de su composición, el mejor índice de deflación aplicable a la inversión pública no es el índice de precios al consumidor, el cual daría un crecimiento real en la inversión de 28 por ciento, sino el índice de costos de la construcción. Este índice aumentó en 35 por ciento entre 1970 y 1971, debido en buena parte al alza de los costos de la mano de obra. Como lo que interesa determinar es el aumento en la demanda de mano de obra que suscita esta inversión, es preciso conocer el crecimiento de la inversión real. Por lo tanto, se debe aplicar al aumento en la inversión nominal una deflación de 35 por ciento y no de 20 por ciento (el crecimiento del índice de precios al consumidor entre 1970 y 1971); así se obtiene el aumento señalado de 17,5 por ciento. Respecto de los costos de edificación, véase Cámara Chilena de la Construcción: Informativo Estadístico.

Alrededor del 60 por ciento de la mano de obra de la construcción (90 000 trabajadores) trabajaba en 1970 en proyectos financiados directamente por el sector público; por ende, el crecimiento de la inversión pública habría creado alrededor de 15 700 nuevas ocupaciones en la construcción.

Por otra parte, se puede estimar que la inversión privada en la construcción - que daba empleo a 60 000 trabajadores - disminuyó entre 1970 y 1971 en 40 por ciento aproximadamente y, en consecuencia, habrían quedado cesantes 24 000 trabajadores¹.

Esto significa que el aumento en la inversión pública por sí sólo no habría bastado para compensar la disminución de la inversión privada.

B. El cambio en la composición de la inversión fiscal

El nuevo Gobierno reorientó la inversión hacia obras de uso intensivo de mano de obra, en especial hacia la construcción de viviendas, en desmedro de obras de uso más intensivo de capital, como son las obras públicas en general, y los caminos, embalses grandes, puertos y aeropuertos, en particular. Así, la inversión en edificaciones representó alrededor del 57 por ciento del presupuesto de capital en moneda nacional en 1971, inversión equivalente al 46 por ciento en 1970.

Como se ha calculado que la construcción de edificaciones ocupa en forma directa alrededor de 50 por ciento más mano de obra que la construcción de obras de infraestructura², se puede estimar que un cambio en la estructura de la inversión de 11 puntos porcentuales (57 menos 46 por ciento) a favor de sectores 50 por ciento más intensivos en mano de obra tiene por efecto crear 5,5 por ciento más de empleo directo con el mismo gasto en inversión. Este cambio en

¹ Entre 1970 y 1971, las viviendas proyectadas en el país por el sector privado disminuyeron en 43 por ciento; la inversión privada en maquinaria importada (otro índice del deseo de invertir por parte del sector privado) bajó en 36 por ciento. Respecto de los datos sobre viviendas, véase Cámara Chilena de la Construcción: Informativo Estadístico. Los datos sobre importación de maquinaria se basan en la información sobre registros de importación cursados que proporciona el Banco Central de Chile.

² Véase J. Ramos, C. Eyzaguirre, A. Montero y M. Trautman (FLACSO): Empleo y Productividad en Obras Públicas, Santiago, febrero de 1972.

la estructura de la inversión fiscal tiene que haber creado alrededor de 3 900 nuevas ocupaciones en la construcción¹.

C. Los planes especiales de emergencia
contra la cesantía

Para combatir la cesantía durante la crisis post-eleccionaria, el nuevo Gobierno puso en marcha una serie de planes de emergencia que utilizaban mano de obra en forma muy intensa. El trabajo fue organizado principalmente a través de los Ministerios de Obras Públicas y Vivienda y consistía generalmente en proyectos de conservación y reparación y también de construcción. Es probable que estos trabajos hayan sido de baja productividad, pero permitieron ocupar a alrededor de 30 000 cesantes.

D. El aumento en el empleo público

La administración pública más los servicios de educación y salud empleaban a cerca de 300 000 personas a mediados de 1970.

Tomando como base las encuestas ocupacionales del Instituto de Economía y Planificación, se puede estimar que entre junio y

¹ Esta cifra se obtiene mediante las dos operaciones siguientes: a) aplicando el aumento de 5,5 por ciento a una fuerza de trabajo de 60 000 personas que en 1970 trabajaban en obras de construcción financiadas por el sector fiscal. La magnitud de esta fuerza laboral se ha estimado, a su vez, en base al total de trabajadores que laboraban en proyectos de construcción financiados por el sector público en 1970 (90 000) y a la proporción de dos tercios que representa la inversión directa fiscal con respecto a la inversión directa pública durante los últimos años para los cuales se dispone de cifras para ambas magnitudes (1968 y 1969); b) incrementando la cifra que resulta de la operación anterior en 17,5 por ciento a fin de tener en cuenta el incremento real de la inversión fiscal durante 1971. Véanse ODEPLAN: Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno 1960-1970 (Santiago, 1971), y J. Ramos y otros: Empleo y Productividad en Obras Públicas.

septiembre de 1970 y diciembre de 1971 se crearon 27 000 nuevas ocupaciones en los servicios públicos, esto es, que el empleo en ellos aumentó aproximadamente en 9 por ciento¹.

E. Las políticas indirectas de empleo

Hasta aquí se ha medido el aumento en la ocupación atribuible a medidas del Gobierno encaminadas directamente a reducir el desempleo. En síntesis, tales medidas permitieron crear 49 600 nuevos empleos en el sector de la construcción, según se indica a continuación:

<u>Causa</u>	<u>Nuevos empleos</u>
Crecimiento de la inversión pública	15 700
Cambio en la composición de la inversión fiscal	3 900
Planes especiales contra la cesantía	30 000
<u>Total</u>	<u>49 600</u>

¹ El ritmo de aumento que muestran las encuestas del Instituto es de 17 por ciento en el Gran Santiago y aún mayor en Concepción-Talcahuano. Sin embargo, las cifras de esas encuestas revelan, al menos durante los últimos años, una fuerte oscilación estacional en la población ocupada en los servicios de gobierno, que se traduce en que el empleo registrado en ellos durante los meses de junio y septiembre es bastante inferior al de los meses de marzo y diciembre. Por lo tanto, se ha preferido considerar el cambio registrado en la ocupación en estos servicios entre junio-septiembre de 1970 y septiembre de 1971 como el mejor indicador del aumento efectivo en el empleo público entre junio-septiembre de 1970 y diciembre de 1971. El crecimiento resultante es de 11 por ciento aproximadamente. Sin embargo, es probable que para los fines de este estudio esta cifra encierre aún una sobreestimación debido a que parte de los nuevos empleos de los servicios de gobierno que las encuestas ocupacionales registran puede haber sido contabilizada ya en el aumento de la ocupación atribuible al aumento de la inversión pública, al cambio en la estructura de la inversión fiscal o a los planes de emergencia. Para evitar las duplicaciones correspondientes se ha reducido la tasa de crecimiento del empleo en los servicios de gobierno en 20 por ciento, con lo cual el ritmo de aumento del empleo público es de 9 por ciento durante los dieciséis y medio meses transcurridos entre junio-septiembre de 1970 y diciembre de 1971.

Como se puede estimar que la baja de la inversión privada de 40 por ciento entre 1970 y 1971 redujo el número de empleos en la construcción en 24 000, el número neto de nuevos empleos creados en la construcción en todo el país en 1971 fue de 25 600¹.

A las ocupaciones creadas por el aumento de la inversión pública, por el cambio en la estructura de la inversión fiscal y por los planes especiales contra la cesantía es preciso agregar el aumento del empleo en los servicios públicos para obtener el número de nuevas ocupaciones generado por políticas gubernamentales que, como las citadas, influyen directamente sobre el nivel de empleo. El total que se obtiene es de poco más de 76 600 nuevos empleos, de los cuales 27 000 corresponden al aumento de la ocupación en los servicios públicos y 49 600 a la expansión de actividades de construcción financiadas por el sector público².

Pero la política fiscal no sólo influyó sobre la ocupación a través de los programas examinados. En efecto, el aumento real del déficit fiscal fue mayor que el costo de los programas tendientes a incrementar el empleo en forma directa. La diferencia entre ambas magnitudes representa, por tanto, el costo financiero de políticas gubernamentales que, si bien no conducen directamente a la creación de nuevos empleos financiados por el gasto fiscal, contribuyen

¹ De acuerdo con las encuestas ocupacionales del Instituto de Economía y Planificación, entre junio-septiembre de 1970 y diciembre de 1971 el aumento neto de la ocupación en la construcción en Santiago fue de 9 400 empleos. Esta cifra coincide razonablemente con lo que cabría esperar de acuerdo con nuestro cálculo a nivel nacional, pues Santiago tiene alrededor del 35 por ciento de la fuerza de trabajo ocupada en la construcción.

² Naturalmente, este aumento inicial del empleo tiene que haber generado otros incrementos de la ocupación a través del proceso multiplicador; estos efectos se analizan más adelante.

indirectamente a elevar el nivel ocupacional al incrementar en términos netos la demanda agregada¹.

Para calcular el efecto de estas políticas en la ocupación es preciso conocer el aumento neto del empleo entre el período de pre-crisis y diciembre de 1971. Este se puede estimar en unas 180 000

¹ Entre estas políticas cabe destacar la dirigida a mejorar la distribución del ingreso. Como ya se señaló, el reajuste de las remuneraciones excedió del aumento de los precios durante 1971, con lo que se incrementaron los sueldos y salarios reales y, por ende, aumentó el poder adquisitivo de los trabajadores. Otro factor que contribuyó a elevar los ingresos de los grupos más pobres fue el extraordinario aumento de 130 por ciento en los pagos por concepto de jubilaciones. Como resultado de estas y otras políticas, y como puede verse en el cuadro que sigue, la distribución del ingreso familiar se hizo más pareja en Santiago, a pesar de que el ingreso de los trabajadores por cuenta propia (que constituyen el 25 por ciento de la fuerza laboral) bajó en 4 por ciento en términos reales. (En provincia, en cambio, el ingreso de los trabajadores por cuenta propia aumentó, pero menos que las remuneraciones de obreros y empleados.)

Distribución de las familias de acuerdo con sus ingresos en Santiago en 1967, 1970 y 1971

Ingreso en sueldos vitales	junio 1967	junio 1970 (en porcentajes)	junio 1971
	0-1	16	15,3
1-2	29	23,0	21,0
2-3	19	16,8	18,0
3-5	17	18,9	19,2
5-10	13	16,1	19,5
10 y más	7	9,9	10,9
Totales	100	100,0	100,0

Fuente: PREALC, en base a las encuestas de Ocupación y Desocupación del Instituto de Economía y Planificación de la Universidad de Chile.

nuevas ocupaciones¹. A su vez, se puede estimar en 42 000 empleos la baja en la construcción privada (24 000 ocupaciones iniciales y 18 000 más debido a la operación del multiplicador)².

Por su parte, las políticas directas de empleo crearon 76 600 nuevas ocupaciones, las cuales, como es lógico, condujeron también a un aumento derivado del empleo a través del efecto multiplicador.

Por lo tanto, las políticas gubernamentales que tienen una influencia indirecta sobre el empleo deben haber generado un número de nuevas ocupaciones igual a la diferencia entre el total de nuevos empleos creados (222 000) y los nuevos empleos atribuibles a las políticas de contratación directa (76 600 más los inducidos por su efecto multiplicador).

¹ Este aumento neto de 180 000 empleos durante el período de dieciséis y medio meses comprendido entre junio-septiembre de 1970 y diciembre de 1971 se estimó de la siguiente manera: En el Gran Santiago los empleos aumentaron en 7,5 por ciento, mientras que la fuerza de trabajo creció en 4 por ciento. Es decir, el crecimiento del empleo en Santiago fue superior al crecimiento de su fuerza de trabajo en 3,4 por ciento. Este mismo cálculo da una mejora de 2,4 por ciento para Concepción-Talcahuano y Lota-Coronel. Si se supone que el 50 por ciento del país tiene un comportamiento ocupacional similar a Santiago y el otro 50 por ciento igual a Concepción y Lota, la mejora neta sería de 2,9 por ciento por encima del crecimiento de la fuerza de trabajo en los dieciséis y medio meses (el cual no sería superior a 3,7 por ciento). Las mejores estimaciones según los primeros resultados del censo de 1970 dan una población ocupada de 2 700 000 personas en 1970. Aplicando el aumento neto del empleo de 2,9 por ciento más el 3,7 por ciento correspondiente al aumento de la fuerza laboral a estas 2 700 000 personas se llega a una estimación de 180 000 nuevas ocupaciones creadas durante 1971. Si se supone que en todo el país sucede lo mismo que en Santiago, los nuevos empleos creados serían 194 000. Sin embargo, la estimación de 180 000 parece más acertada, ya que en provincia la mejora ocupacional fue significativamente inferior a la de Santiago.

² Esto implica un multiplicador de aproximadamente 1,75, es decir, que se crean (o destruyen) 0,75 ocupaciones indirectas por cada trabajo directo. Más adelante se explican las razones que hay para suponer un multiplicador tan bajo.

Si el efecto multiplicador hubiese sido normal, se habrían creado algo menos de 1,5 ocupaciones indirectas por cada empleo directo¹; es decir, las 76 600 ocupaciones creadas por las políticas de contratación directa habrían generado unos 114 900 puestos de trabajo adicionales merced al efecto multiplicador.

Esto implicaría que las políticas que influyen indirectamente sobre el empleo habrían generado muy pocas nuevas ocupaciones - apenas 31 000, incluyendo la ocupación inducida por el efecto multiplicador.

Resulta evidente, en consecuencia, que el multiplicador tiene que haber sido inferior a lo normal. Para estimarlo se puede suponer que el número de empleos generados por la operación del efecto multiplicador (145 400) es proporcional al aumento real del déficit fiscal (8 800 millones de escudos)². El costo medio de una ocupación inducida es, por lo tanto, de 60 500 escudos. En consecuencia, los 3 420 millones de escudos gastados en los programas dirigidos a incrementar directamente el empleo generaron 56 500 ocupaciones adicionales, lo cual significa que se crearon aproximadamente 0,75 nuevos empleos indirectos por cada ocupación directa. Análogamente, el gasto de 5 380 millones de escudos en políticas que influyen indirectamente sobre el empleo generaron casi 90 000 nuevos puestos de trabajo a través del proceso multiplicador.

¹ Por ejemplo, se calculaba en años anteriores que cada escudo invertido en la construcción generaba un aumento de la demanda en el resto de la economía de 1,5 escudos adicionales, es decir, el multiplicador era 2,5 (véase Cámara Chilena de la Construcción: Análisis de las Inversiones en Infraestructura Requeridas por el País, Santiago, 1967). Cabe señalar, sin embargo, que el multiplicador del gasto en la construcción tiene que ser mayor que el del gasto total, ya que la inversión en la construcción tiene un componente importado excepcionalmente bajo.

² La cifra de 145 400 ocupaciones se obtiene restando del total de 222 000 nuevos empleos generados los 76 600 creados directamente por el aumento de la inversión pública, por la reorientación de la inversión fiscal, por los planes de emergencia y por el aumento del empleo público.

F. Costo y beneficio de las políticas ocupacionales

El cuadro 9 resume los costos y beneficios de las políticas ocupacionales directas e indirectas¹.

De dicho cuadro se desprenden las siguientes conclusiones fundamentales:

1. Las políticas directas de empleo generaron el 60 por ciento de las nuevas ocupaciones y sólo representaron el 39 por ciento del costo financiero.

¹ Los principales supuestos y datos utilizados para obtener las cifras del cuadro son los siguientes: a) el aumento de la demanda agregada originada por el Gobierno equivale al aumento real del déficit del sector público entre 1970 y 1971; b) el déficit fiscal fue de 10 500 millones de escudos en 1971 y de 1 440 millones de escudos en 1970 (lo que equivale a 1 730 millones de escudos de 1971), y, en consecuencia, el aumento del déficit fiscal entre 1970 y 1971 fue de aproximadamente 8 800 millones de escudos de 1971; c) como aún no se dispone de datos de 1971 para el sector público, se supone que el aumento del déficit de este sector es similar al del déficit fiscal; d) si el aumento del déficit del sector público fuese mayor, se estaría subestimando el costo de las políticas indirectas de empleo y en el caso contrario, se estaría sobreestimando el costo de esas políticas, pero esto último es improbable, ya que para que el déficit del sector público hubiese crecido menos que el déficit fiscal las empresas estatales deberían haber generado en 1971 excedentes financieros mayores que en 1970, lo cual no parece haber sido el caso; lo más probable, por tanto, es que el aumento del déficit del sector público haya sido mayor o igual que el del déficit fiscal; e) la inversión fiscal aumentó en 17,5 por ciento en términos reales, es decir, alrededor de 1 080 millones de escudos, y como representa dos tercios de la inversión pública directa, el costo del aumento de esta última es de unos 1 620 millones de escudos; f) el cambio en la estructura de la inversión fiscal no tuvo costo financiero; g) los programas de emergencia contra la cesantía costaron aproximadamente 500 millones de escudos, y h) el costo de las 27 000 nuevas ocupaciones creadas en los servicios públicos se puede estimar en cerca de 1 300 millones de escudos, lo que supone una remuneración media de tres sueldos vitales líquidos por funcionario público.

2. Las políticas indirectas de empleo fueron mucho menos eficaces para crear nuevos puestos de trabajo¹.

3. Desde el punto de vista de la creación de nuevos empleos, la reorientación de la inversión fue la forma de gasto más eficaz, ya que creó 3 900 puestos de trabajo sin costo monetario alguno². Por supuesto, es posible que al realizar esta reorientación de las inversiones se hayan sacrificado proyectos de mayor productividad a largo plazo, como por ejemplo obras de infraestructura económica.

4. Los programas de emergencia fueron también bastante eficaces desde el punto de vista de la ocupación, ya que crearon un nuevo empleo por cada 13 000 escudos gastados. Según se indicó, las ocupaciones financiadas por los programas de emergencia fueron, en general, de poca productividad, pero, como es lógico, esto no significa que deba decirse lo mismo de los empleos generados por ellos a través del efecto multiplicador.

5. Siguió en eficacia el gasto que financió el aumento en el empleo público, cuyo costo medio fue de 26 800 escudos por ocupación

6. El costo de la creación de un nuevo puesto de trabajo fue bastante mayor en el caso del aumento en la inversión pública, elevándose en promedio a 38 200 escudos. Naturalmente, este tipo de gasto conduce a la ampliación de la capacidad productiva de la economía y facilita, por lo tanto, la generación de más empleo en el futuro.

7. Las políticas que influyen indirectamente en el empleo fueron las menos eficaces, dado que exigieron un costo medio de 60 500 escudos por ocupación. Naturalmente, para determinar la productividad del empleo creado por esta política sería preciso compararla con otras que aumenten la ocupación ampliando la capacidad productiva y que incrementen, por ende, la capacidad del sistema para proveer más empleo en el futuro.

8. De haberse limitado a las políticas de contratación directa, el Gobierno podría haber creado 133 100 nuevos puestos de trabajo con un costo total de 3 420 millones de escudos, es decir, a un

¹ Cabe señalar que aquí sólo se compara la eficacia del gasto para generar ocupaciones y no lo útiles, productivos o prioritarios que pueden ser los nuevos empleos creados por las distintas formas de gasto.

² Como se ha explicado, la reorientación de la inversión no tiene efecto multiplicador, ya que el gasto neto se mantiene; por lo tanto, no hay incrementos ulteriores de la ocupación en las vueltas siguientes.

costo aproximado de 25 700 escudos por ocupación. Si en lugar de las políticas que influyen sólo indirectamente en el empleo - las cuales generaron 88 900 nuevas ocupaciones pero representaron un costo de 5 380 millones de escudos y un costo medio por ocupación de 60 500 escudos - el Gobierno hubiera llevado a cabo únicamente políticas de contratación directa, se podrían haber creado estos 88 900 puestos de trabajo adicionales con un gasto de 2 280 millones de escudos (suponiendo que se hubiese mantenido el costo medio de 25 700 escudos por cada empleo creado). Esto implica que, al menos desde el punto de vista del empleo, hubo un gasto deficitario excesivo de 3 100 millones de escudos¹.

¹ Si la relación entre desocupación e inflación fuera recta, es decir, si no hubiera presión inflacionaria adicional hasta que se llega al pleno empleo, se podría considerar este déficit de 3 100 millones de escudos como puramente inflacionario. Sin embargo, como la relación real entre inflación y desempleo no es un ángulo recto sino más bien una curva hiperbólica, ya que los estrangulamientos comienzan a aparecer en la economía con mayor frecuencia al aumentar la demanda agregada, aun cuando en algunos sectores todavía existe capacidad ociosa, parte de estos 3 100 millones de escudos debe haber conducido a un aumento del empleo y de la producción, aunque la mayor parte indudablemente creó presión inflacionaria. Similarmente, parte del gasto deficitario anterior a estos 3 100 millones de escudos también debió generar alguna presión inflacionaria adicional, aunque su mayor impacto debió ser sobre el empleo y la producción y no sobre el nivel de precios.

V. EL MULTIPLICADOR DE EMPLEO

A. La baja del multiplicador en 1971

Se ha señalado ya lo anormalmente bajo que fue el multiplicador de empleo durante 1971, lo cual significó cierta ineficacia relativa del aumento del gasto fiscal desde el punto de vista de la creación indirecta de ocupaciones. Naturalmente, es posible que el empleo aumente más en los próximos meses, lo que implicaría que el efecto multiplicador está sólo operando más lentamente ahora que antes. Pero aun si se aceptara esta hipótesis, sería necesario explicar las causas de esta respuesta más pausada de la economía al estímulo creado por una política fiscal claramente expansionaria.

Por otra parte, se podría argüir que el multiplicador de empleo fue bajo porque la economía se aproximó durante el segundo semestre a una situación de pleno empleo, o al menos al máximo empleo que puede lograrse mediante políticas dirigidas a incrementar la demanda agregada. Sin embargo, la existencia aún a fines de 1971 de importantes reservas de mano de obra, especialmente entre la fuerza de trabajo secundaria, debilita esta hipótesis. El hecho de que el indiscutible aumento en la actividad de los sectores de comercio, servicios y manufactura moderna en Santiago no fuese acompañado por una elevación similar de la ocupación parece indicar también que hubo una baja en el multiplicador.

Al parecer son tres las razones principales que pueden explicar el bajo nivel del multiplicador de empleo durante 1971.

La primera es el temor de los empresarios privados a contratar más personal por creer que en la coyuntura política por que atraviesa el país ello puede conducir al aumento de los problemas laborales en la empresa. Si los empresarios privados piensan así, es probable que prefieran pagar horas extraordinarias al personal que ya tienen o que simplemente decidan no satisfacer íntegramente el aumento de la demanda de sus productos.

La segunda razón es que el empresario privado puede decidir no aumentar su producción en la medida necesaria para responder a la mayor demanda existente porque estima que parte de este incremento de la demanda obedece a razones transitorias. En otros términos, el empresario tiende a ajustar sus políticas de producción, y especialmente de empleo, a las expansiones de la demanda que él considera más o menos permanentes. Si no procediese así y una parte del aumento de la demanda ocurrida en 1971 resultara ser efectivamente transitoria, el empresario enfrentaría a corto plazo un problema serio, ya que le sería difícil despedir a aquellos trabajadores contratados para hacer frente al alza temporal de la demanda que no fueran necesarios para satisfacer la demanda normal. Es razonable pensar que muchos empresarios privados han considerado el aumento de la demanda en 1971 basándose en la creencia de que, a plazo medio, las perspectivas generales de la economía y, por consiguiente, la demanda de los bienes que produce su empresa no son favorables en una sociedad que transita hacia el socialismo. Esto explicaría en gran medida, aunque no totalmente, la baja en el multiplicador.

Finalmente, la tercera razón es que la elevación de los salarios por encima del alza de la productividad del trabajo no sólo aumenta la demanda agregada (por traspasar ingresos a grupos con mayor propensión marginal al consumo), sino que, en principio, tiende a fomentar a nivel de la empresa la sustitución de mano de obra - que se ha hecho más costosa - por capital y a atenuar los efectos de la redistribución en la creación de empleos. Por su interés teórico y práctico, este motivo merece analizarse en forma algo más detallada.

En términos teóricos, el argumento de la sustitución de mano de obra parte de la base de que el precio relativo de ésta ha subido con respecto al del capital. En el caso que nos ocupa no sólo subió el costo de la mano de obra, sino que bajó el valor comercial de los bienes de capital existentes (por las expectativas pesimistas de los poseedores del capital), lo cual debería haber favorecido aún más la sustitución de mano de obra cara por maquinaria barata. Sin embargo, es preciso recordar que para los fines que se analizan el precio que importa no es el del capital existente, sino el precio de los equipos nuevos, ya que el reemplazo de mano de obra por maquinaria se logra en gran medida a través del aumento del acervo de bienes de capital. Además, es necesario considerar que en las condiciones chilenas este proceso de acumulación se realiza fundamentalmente mediante la importación de equipos, cuyo uso resultará más rentable por el alto costo de la mano de obra que reemplazan.

Ahora bien, el tipo de cambio aplicable a las importaciones no subió sino a fines de 1971, lo que en condiciones normales teniendo en cuenta el alza de los precios y costos internos, debería haber reforzado el estímulo a utilizar técnicas de uso más intensivo de capital. En efecto, ante una mano de obra cuyo precio subía ostensiblemente y a un tipo de cambio que implicaba un subsidio a la importación de bienes de capital, se podía esperar un aumento considerable de la importación de equipos, con la consiguiente sustitución de mano de obra por maquinaria¹.

Pero 1971 no fue un año normal para el sector privado. Las expectativas pesimistas de los empresarios respecto de la futura redistribución de la riqueza (y de la suya en particular) que hicieron bajar el valor comercial de la maquinaria existente en Chile influyeron negativamente sobre sus decisiones en materia de importación de nuevos equipos. En primer lugar, dada la baja del precio comercial de los bienes de capital existentes en el país, el precio de los nuevos equipos importados parecía muy alto, pese a que se mantenía el tipo de cambio; en otros términos, era mucho más rentable comprar activos físicos existentes que invertir en la importación de nuevos bienes de capital². Por consiguiente, no cabía esperar un aumento de las

¹ Aun con una elasticidad de sustitución entre capital y mano de obra a corto plazo de sólo 0,3 y que únicamente afectara a los trabajadores asalariados (70 por ciento de la fuerza de trabajo), un aumento en el precio relativo de la mano de obra respecto al capital de 25 por ciento aumentaría la desocupación en 5,2 por ciento, o sea, el efecto podía ser bastante fuerte. Recuérdese que los salarios y sueldos aumentaron en 25 por ciento en términos reales durante 1971.

² Este fenómeno es análogo al que se produjo sobre todo durante los primeros meses de la nueva administración en materia de viviendas; en efecto, resultaba más barato comprar una residencia (especialmente de las más caras del barrio alto) que construirse una nueva de iguales características.

importaciones de bienes de capital y, por ende, la sustitución de mano de obra por maquinaria no podía ser muy importante.

En segundo lugar, las expectativas pesimistas de los empresarios privados sobre las futuras políticas de redistribución hicieron que se elevara considerablemente el costo de oportunidad de la mayoría de las inversiones en activos físicos. Aunque el grado en que se verificó esto tiene que haber sido distinto en cada caso individual, parece evidente que en general hubo una clara aversión por parte de los empresarios privados a destinar sus ahorros a la adquisición de nuevos bienes de capital, y, que en cambio, aumentó su preferencia por los activos líquidos, especialmente moneda extranjera. En esta forma se desalentó nuevamente la inversión en equipo y maquinaria, y en consecuencia, no se modificó la tecnología del acervo de capital.

En conclusión, si bien el precio del trabajo aumentó en términos reales y objetivos, el costo del capital también subió en términos subjetivos, y como la inversión privada depende en último término de la valoración personal que hace el empresario de la rentabilidad esperada, no es irrazonable suponer que el alza del costo de la mano de obra fue compensado por el aumento subjetivo del costo del nuevo capital fijo. Si fue esto lo que ocurrió, los precios relativos de la mano de obra y del capital no debieron modificarse fuertemente y, por lo tanto, no existió un incentivo para reemplazar la mano de obra por capital¹ en el sector privado².

¹ No se puede sustituir mano de obra asalariada sólo por maquinaria, sino también por mano de obra más especializada, por trabajo a contrata o por trabajo por cuenta propia o a comisión, o mediante la reorganización de las tareas. En los sectores de comercio y servicios se puede sustituir mano de obra por tiempo del cliente, haciendo que éste espere más en lugar de contratar más personal para hacer frente a la mayor demanda. Seguramente se utilizaron estos procedimientos en los sectores donde era más fácil hacerlo y quizá por ello el empleo en los sectores de comercio y servicios no aumentó, a pesar del mayor volumen de ventas, al mismo ritmo que el empleo fabril, donde hay mayor dependencia de la máquina. Incluso el empleo parece haber aumentado menos en las empresas más pequeñas, donde son más factibles las sustituciones de la mano de obra por factores que no implican gastos en capital fijo.

² Paradójicamente, es en el sector público donde la sustitución de mano de obra por maquinaria puede ser mayor, pues en él no cabe la expropiación de capital. La evaluación de proyectos, al basarse en precios de mercado (lo cual es típico en las empresas autónomas del sector público) y no a precios sociales, tiene que haber indicado lo favorable que era la sustitución de mano de obra por maquinaria en vista del aumento de 53 por ciento en los costos nominales de los salarios y del costo nominal relativamente constante de las importaciones durante 1971. Cabe señalar que es improbable que el alza del tipo de cambio a fines de 1971 introduzca una variación muy grande, pues será en gran parte compensado por el reajuste de las remuneraciones en 1972. El incentivo para la sustitución de mano de obra por maquinaria continuará por lo tanto existiendo en 1972 para el sector público, a menos que se modifique el tipo de cambio o que se usen precios sociales para la evaluación de sus proyectos de inversión.

Parece, por lo tanto, que el alza en el costo de la mano de obra (25 por ciento), que en condiciones normales podría haber significado una presión para disminuir la ocupación en 5 por ciento, no provocó la correspondiente sustitución de la mano de obra durante 1971, o, mejor dicho, sólo dio lugar a la sustitución de mano de obra asalariada por factores distintos de la maquinaria y a un uso mayor y a una depreciación más rápida de los equipos existentes.

En este sentido cabe recordar que también la experiencia de 1965 demuestra que, al menos a corto plazo y en momentos de recesión¹, el efecto positivo que tiene sobre la demanda agregada una redistribución del ingreso mediante fuertes reajustes de las remuneraciones y rigurosos controles de los precios es mayor que el efecto negativo del alza del salario real sobre los costos².

Hay, sin embargo, un caso donde el efecto de sustitución es claramente más fuerte que el de la demanda agregada, a saber, en la contratación directa de personal por parte del Gobierno. En efecto, el mismo gasto permite emplear más o menos trabajadores si los salarios pagados son menos o más elevados. Como es obvio, el efecto inicial sobre el empleo es mayor en el caso de que se destine el gasto a contratar más personal con salarios menores que si se contratan menos trabajadores mejor remunerados³.

Lo anterior se ve muy claramente si se comparan los programas especiales contra la cesantía con los de la construcción; en los primeros se empleó mucho personal con una remuneración baja (un salario vital); en cambio, en los programas de construcción se elevó fuertemente el salario pagado y, por lo tanto, la ocupación aumentó muy poco.

En conclusión, el bajo nivel del multiplicador del empleo durante 1971 no se debió en general al efecto de sustitución de mano de obra por presiones de costo, sino más bien a las perspectivas pesimistas de los empresarios privados sobre la futura evolución de la producción nacional y sobre las características de la futura distribución del ingreso (especialmente del originado en pagos al capital).

¹ Es posible que el efecto negativo de la sustitución sobre el empleo sea más lento que el efecto positivo del aumento de la demanda agregada causado por la redistribución del ingreso. En 1965, los reajustes logrados en las remuneraciones fueron de 54 por ciento, mientras que la inflación bajó de 38,4 por ciento en 1964 a 25,9 por ciento, resultando un aumento en el salario real de 22 por ciento. Esta política de redistribución del ingreso, muy parecida a la actual, aumentó la tasa de ocupación en 0,7 puntos porcentuales entre marzo-septiembre de 1964 y junio-diciembre de 1965, aumento idéntico al registrado en junio-diciembre de 1971 respecto de marzo-septiembre de 1970.

² Por supuesto, las redistribuciones del ingreso que no repercuten en los costos relativos de los factores (por ejemplo, a través de la expropiación y transferencia del capital a los obreros de la fábrica) son aún más eficaces, pues no tienen el efecto negativo de sustitución.

³ Este efecto inicial puede verse reforzado por un efecto multiplicador también superior, ya que es razonable pensar que la propensión marginal al consumo será tanto mayor cuanto más baja sea la remuneración media.

B. Diferencias en el multiplicador de empleo por zona

Como ya se señaló, la mejora en la situación ocupacional fue mayor en Santiago que en provincia, a pesar de que el aumento del empleo en los sectores directamente dependientes de la contratación del sector público (la construcción y los servicios públicos) fue similar en Concepción-Talcahuano que en la capital.

La explicación de esta diferencia puede encontrarse en el hecho de que las industrias de consumo final se establecen de preferencia cerca del mercado (Santiago), mientras que las industrias intermedias se concentran cerca de los lugares productores de materia prima (provincia). El estímulo del aumento de la demanda condujo primero a la liquidación de las existencias de bienes finales, lo que favoreció a Santiago; como en la etapa siguiente han sido la producción y el empleo de la industria de los sectores tradicionales los que más han crecido¹, y como dichas industrias se concentran en Santiago², de nuevo ha sido la capital la que ha recibido el mayor impulso del aumento de la demanda.

No obstante, existen otras dos razones más. La primera es que los reajustes de las remuneraciones sólo favorecen a los trabajadores asalariados (obreros y empleados) y no a los trabajadores por cuenta propia ni al trabajador familiar no remunerado. Como alrededor del 75 por ciento de la fuerza laboral de Santiago y de los centros urbanos de provincia está formado por obreros o empleados, mientras que esa proporción es de sólo 57 por ciento en las zonas rurales, el efecto redistributivo mediante el reajuste de las remuneraciones se concentra especialmente en las zonas urbanas. Por lo tanto, el aumento del empleo por este concepto tanto en Santiago como en los centros urbanos de provincia tiende a ser mayor que en las zonas rurales.

La segunda razón se refiere a la incidencia de los pagos previsionales. Estos favorecen de nuevo a las zonas donde la proporción de obreros y empleados es mayor (Santiago y ciudades provinciales y probablemente a Santiago más que a éstas). En efecto, según las encuestas ocupacionales del Instituto de Economía, en Santiago el 33 por ciento de los inactivos mayores de cuarenta y cinco años declararon recibir una jubilación; en cambio, en Concepción-Talcahuano y Lota-Coronel esta proporción fue sólo de 28 por ciento.

¹ Los datos de la SOFOFA indican que las industrias de consumo habitual habían aumentado su producción en 1971 en 12,1 por ciento, respecto de 1970, mientras que la producción de las demás ramas industriales había aumentado en sólo 9,4 por ciento. Similarmente, el empleo en estos sectores de la manufactura tradicional aumentó en 10 por ciento entre diciembre de 1970 y diciembre de 1971, y únicamente en 7,8 por ciento en los demás sectores de la manufactura.

² El 64 por ciento de los ocupados en la manufactura en Santiago trabajan en la manufactura tradicional, mientras que tal proporción es sólo de 50 por ciento en Concepción-Talcahuano y Lota-Coronel.

VI. CONCLUSIONES

Se ha señalado ya el éxito de la política económica gubernamental en materia de empleo, pues gracias a ella no sólo se logró superar la crisis ocupacional existente, sino que se realizaron significativos avances que permitieron mejorar también los niveles del empleo. Este éxito es mayor aún si se considera la rapidez de la recuperación y su extensión.

Sin embargo, hubo algunos aspectos que conviene recordar, ya que denotan algunas debilidades de la recuperación o indican sectores o grupos específicos en que se puede seguir avanzando.

1. La recuperación de los niveles ocupacionales anteriores a la elección no se ha completado todavía en provincia (Concepción-Talcahuano).

2. El porcentaje de la fuerza de trabajo compuesta por hombres jefes de hogar desocupados durante largo tiempo, aunque similar al existente antes de la crisis, es todavía 50 por ciento superior al de junio de 1967, período que no fue ni excepcionalmente bueno ni particularmente malo desde el punto de vista ocupacional.

3. A pesar de la recuperación, queda aún una gran reserva de mano de obra potencial no utilizada, especialmente entre la fuerza de trabajo secundaria (véanse los cuadros 2 y 4).

4. En efecto, las tasas de participación de los hombres no jefes de hogar están todavía más de 7 puntos porcentuales por debajo de las correspondientes a los hombres jefes de hogar en casi todos los grupos de edad; asimismo, la tasa de cesantía de aquéllos es casi dos veces superior a la de éstos. El problema es aún más grave en provincia, donde la tasa de ocupación de los hombres no jefes de hogar es casi 10 puntos porcentuales menor que en Santiago (dicha tasa es aquí, a su vez, muy inferior a la de los hombres jefes de hogar).

5. Existe aún una gran reserva de mano de obra potencial femenina, especialmente en provincia y entre las mujeres solteras no jefes de hogar. Mientras que en Concepción-Talcahuano estaban ocupadas 25 por ciento de las mujeres en diciembre de 1971, la proporción correspondiente en Santiago era de casi 33 por ciento. También se observa una diferencia considerable al comparar la situación de las mujeres con la de los hombres. Así, mientras que el 48 por ciento de los hombres no jefes de hogar estaban ocupados en diciembre de 1971, en el caso de las mujeres solteras no jefes de hogar la proporción era sólo de 31 por ciento.

6. Pese a los aumentos de la ocupación registrados durante 1971, en diciembre la fuerza de trabajo todavía cesante en Santiago se elevaba a 10 por ciento en la construcción, a 8 por ciento en los sectores modernos de la manufactura y a 7 por ciento en los servicios de reparaciones y garajes (véase el cuadro 6).

7. La recuperación dependió fuertemente del avance del empleo en sectores donde la contratación de personal está muy ligada a la acción del Gobierno, como sucede en la construcción y en los servicios

públicos¹. El único sector entre aquellos en que la decisión de contratación depende exclusivamente del empresario privado en el que aumentó la tasa de ocupación respecto de la existente con anterioridad a la crisis fue el de la manufactura tradicional, lo que podía representar una debilidad en caso de no mantener el Gobierno en 1971 su nivel real de gasto directo en las actividades mencionadas.

8. Un efecto inquietante de la recuperación y mejora ocupacional en 1971 fue la baja en el multiplicador del empleo, o sea, la poca sensibilidad de la economía a aumentos en la demanda agregada. En efecto, es extraño que el aumento neto de la ocupación entre 1970 y 1971 se haya debido principalmente a la contratación más o menos directa del sector público y no al multiplicador de empleo generado por el enorme aumento de la demanda agregada.

9. Como se ha señalado, el efecto relativamente débil del aumento de la demanda agregada se debió a las expectativas pesimistas del sector privado respecto de la duración del período de auge. Además, tales expectativas fueron tan pesimistas en lo relativo a la redistribución de la riqueza que anularon la tendencia normal de substituir mano de obra por capital fijo. Durante 1971, la renuencia a invertir y la preferencia por los activos líquidos de los empresarios privados provocaron incluso cierta resistencia a la contratación de personas con niveles superiores de educación (más de siete años), es decir, que dicha renuencia se extendió también a la inversión en capital humano.

Teniendo en cuenta el papel crítico desempeñado por las expectativas en la determinación de la débil demanda derivada de trabajo del sector privado durante 1971, conviene analizar los cambios que podrían producirse en tales expectativas y sus consecuencias, pues es probable que los mismos contribuyan a determinar en medida no despreciable la evolución ocupacional durante 1972.

Dos son los tipos de expectativas por parte del sector empresarial que afectan principalmente su demanda de trabajo.

En primer término están las expectativas respecto de la evolución de la producción nacional a plazo medio. Como ya se indicó, durante 1971 éstas fueron pesimistas, pues se suponía que el aumento de la demanda sería poco duradero; de ahí una explicación del bajo multiplicador de empleo.

En segundo término encontramos las expectativas respecto de la distribución futura de la propiedad del capital. Estas llevaron a una fuerte preferencia por activos líquidos durante 1971 y a la consiguiente baja de la inversión en bienes de capital. En el futuro estas expectativas estarán sujetas, entre otros factores, a la influencia que puedan tener, primero, la definición de las tres áreas

¹ No es exagerado estimar que en 1971 cerca del 80 por ciento del empleo en la construcción se logró en proyectos financiados por el sector público.

de propiedad de la economía (estatal, mixta, privada); segundo, las condiciones de pago establecidas para los casos de expropiación; y tercero, los vaivenes del proceso político en general. Si estas expectativas fuesen menos pesimistas, se tendería a reducir el costo de oportunidad de la compra de capital fijo nuevo, con lo cual habría también una tendencia a substituir mano de obra costosa por maquinaria relativamente más barata.

Cabe analizar, por tanto, lo que sucedería si hubiera cambios en estos dos tipos de expectativas, y más específicamente las consecuencias que tendría su mejoramiento, ya que es improbable que en ninguno de ambos casos puedan llegar a ser más pesimistas que en 1971.

Cuatro son las combinaciones posibles en caso de cambios en las expectativas.

Si ninguna cambia, la situación actual continúa.

Lo mismo sucedería si mejoraran en ambos casos, ya que la disposición más favorable a contratar personal para enfrentar una demanda que se considerase más duradera estaría compensada por la substitución de mano de obra que suscitarían las expectativas también más favorables respecto del valor futuro y de la distribución de la propiedad del capital fijo.

En cambio, el empleo aumentaría si se creyera que la producción nacional va a seguir creciendo y se continuara anticipando una redistribución fuerte del capital.

Finalmente, la ocupación disminuiría si los empresarios continuaran creyendo que el actual nivel de demanda no será duradero, y, en cambio, mejorarán sus expectativas respecto de la posibilidad de sufrir una expropiación sólo parcial del capital. En efecto, en este caso el efecto positivo del aumento de la demanda agregada sobre el empleo no sería mayor, mientras que sí aumentaría el incentivo de invertir en maquinaria para reemplazar con ella mano de obra costosa, por haber disminuido el riesgo de adquirir nuevo capital físico.

De todas estas posibilidades, la última parece la más probable, ya que la mayoría de los pronósticos del sector privado sobre la futura evolución económica de Chile no son actualmente optimistas. Por ello, sería muy dudoso que mejoraran las expectativas sobre la consolidación de un mayor nivel de demanda. En cambio, es más probable que mejoren las expectativas sobre la propiedad futura del capital; de hecho hay indicios de que las expectativas a largo plazo del sector privado pueden haber mejorado¹.

¹ En este sentido cabe señalar que el índice de los valores bur-sátiles muestra señas de cierta recuperación desde junio de este año, después de haber caído más de 40 por ciento en términos nominales entre septiembre de 1970 y junio de 1971. Esto parece significar que hay expectativas menos pesimistas respecto al valor de capital fijo, incluso el de las sociedades anónimas, de parte del sector privado.

Por supuesto, no es posible predecir el desenlace político que tanto afecta estas expectativas. Lo que sí es conveniente dejar en claro es que existen dos fuerzas en el plano ocupacional y no sólo una, y que ambas operan en sentido contrario, aunque por el momento la fuerza del enorme crecimiento en la demanda agregada se haya impuesto sobre el efecto de substitución, actualmente anulado por la renuencia a invertir. Como es obvio, la fuerza relativa de cada uno de estos factores depende de expectativas muy sensibles a cambios en la situación económica y política del país.

Cuadro 1

GRAN SANTIAGO: TASAS DE DESOCUPACION 1956-1971

(en porcentajes)

Año	Mes	Tasa de desocupación	Año	Mes	Tasa de desocupación
1956	octubre	6,7	1965	marzo	6,1
1957	junio	6,4		junio	5,0
1958	junio	9,5		septiembre	5,9
1959	marzo	10,4		diciembre	4,7
	junio	7,4	1966	marzo	4,7
	abril	7,3		junio	6,0
1960	junio	8,0		septiembre	5,3
	septiembre ¹	7,2	1967	diciembre	5,4
	septiembre ²	7,3		marzo ⁴	5,5
	diciembre	7,0		junio	6,3
1961	marzo	7,6		septiembre	5,9
	junio	7,1		diciembre	5,8
	septiembre	6,9	1968	marzo	6,4
	diciembre	5,0		junio	5,6
1962	marzo	6,2		septiembre	6,4
	junio	5,7		diciembre	6,7
	septiembre	4,3	1969	marzo	5,4
	diciembre	4,8		junio	7,1
1963	marzo	5,5		septiembre	5,3
	junio	5,2		diciembre	5,4
	septiembre ³	5,2	1970	marzo	6,8
	diciembre ³	4,3		junio	7,0
1964	marzo	5,1		septiembre	6,4
	junio	4,9	1971	diciembre	8,3
	septiembre	6,2		marzo	8,2
	diciembre	4,8		junio	5,2
				septiembre	4,8
				diciembre	3,8

Fuente: Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile: Ocupación y desocupación, Gran Santiago, septiembre de 1971.

¹ Encuesta en base a muestra diseñada en 1956. ² Encuesta en base a muestra diseñada en 1960.
³ Encuesta en base a muestra diseñada en 1963. ⁴ Encuesta en base a muestra diseñada en 1963.
⁵ Encuesta en base a muestra diseñada en 1967.

Cuadro 2

GRAN SANTIAGO: TASAS DE OCUPACION, PARTICIPACION Y DESOCUPACION DURANTE LOS PERIODOS DE PRE-CRISIS, CRISIS Y RECUPERACION Y MEJORA
(en porcentajes)

Concepto	Pre-crisis		Crisis		Recuperación y mejora		
	Mediados de 1970	Diciembre de 1970	Diciembre de 1970	Marzo de 1971	Junio de 1971	Septiembre de 1971	Diciembre de 1971
<u>Tasas de ocupación</u>							
Población de 14 años y más	48,4	47,6	47,6	47,2	49,2	48,6	49,5
Hombres jefes de hogar	84,4	82,6	82,6	84,0	83,8	84,3	86,2
Hombres jefes de 25 a 54 años	93,1	91,4	91,4	90,2	91,6	92,5	94,5
Hombres no jefes de hogar	46,9	44,0	44,0	42,8	45,5	45,2	48,3
Mujeres	32,5	32,8	32,8	31,3	34,4	33,1	32,6
<u>Tasas de participación</u>							
Población de 14 años y más	51,9	51,9	51,9	51,4	52,2	51,1	51,5
Hombres jefes de hogar	88,0	88,6	88,6	89,6	87,6	87,5	88,7
Hombres jefes de 25 a 54 años	96,9	97,1	97,1	96,1	95,6	96,0	96,8
Hombres no jefes de hogar	54,6	53,3	53,3	51,3	51,3	50,0	52,0
Mujeres	34,2	34,5	34,5	33,4	35,6	34,4	33,5
<u>Tasas de desocupación</u>							
Población de 14 años y más	6,7	8,3	8,3	8,2	5,2	4,8	3,8
Hombres jefes de hogar	4,8	6,8	6,8	6,2	4,3	3,7	2,8
Hombres jefes de 25 a 54 años	4,1	5,9	5,9	6,1	4,2	3,6	2,4
Hombres no jefes de hogar	14,1	17,4	17,4	16,5	11,3	9,6	7,1
Mujeres	5,2	4,9	4,9	6,3	1,9	2,3	1,8

Fuente: PREAIC, en base a encuestas de ocupación y desocupación del Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile.

1 Se refiere al promedio de marzo, junio y septiembre de 1970.

CUADRO 3
 GRAN SANTIAGO: TASAS DE OCUPACION Y CESANTIA POR ACTIVIDAD ECONOMICA
 DURANTE LOS PERIODOS DE PRE-CRISIS Y CRISIS.
 (en porcentajes)

Concepto	Población de 14 años y más				Hombres jefes de hogar de 25 a 54 años			
	Pre-crisis		Crisis		Pre-crisis		Crisis	
	Mediados de 1970	Diciembre de 1970	Marzo de 1971	Marzo de 1971	Mediados de 1970	Diciembre de 1970	Marzo de 1971	
<u>Tasas de ocupación</u>								
<u>Sectores productores de bienes</u>								
Construcción	18,6	17,5	17,5	17,5	41,5	39,4	37,5	37,5
Manufactura tradicional	2,6	2,2	2,2	2,2	8,3	7,3	5,9	5,9
Manufactura moderna	7,9	8,2	7,9	7,9	13,1	12,6	12,0	12,0
Manufactura servicios	5,0	4,3	4,6	4,6	11,7	6,2	6,7	6,7
Agricultura y minería	2,7	2,4	2,5	2,5	7,2	0,7	0,6	0,6
Agricultura y minería	0,4	0,4	0,3	0,3	1,2	0,7	0,6	0,6
Sectores productores de servicios	26,1	26,4	26,1	26,1	40,2	40,7	41,1	41,1
Comercio y finanzas	8,3	8,8	8,3	8,3	16,3	16,3	16,0	16,0
Servicios privados	4,5	4,7	4,4	4,4	7,0	7,3	6,8	6,8
Servicios domésticos	5,0	4,6	4,4	4,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios públicos	8,3	8,3	9,0	9,0	16,8	17,1	18,3	18,3
<u>Tasas de cesantía</u>								
<u>Sectores productores de bienes</u>								
Construcción	9,5	12,8	12,0	12,0	6,6	10,5	12,0	12,0
Manufactura tradicional	19,0	27,3	26,2	26,2	15,1	23,7	27,8	27,8
Manufactura moderna	5,4	5,5	6,7	6,7	3,4	3,8	7,0	7,0
Manufactura servicios	7,2	8,9	10,5	10,5	3,8	3,5	6,5	6,5
Agricultura y minería	9,0	14,6	6,4	6,4	5,6	10,9	5,5	5,5
Agricultura y minería	9,8	23,9	11,4	11,4	6,9	20,0	15,7	15,7
Sectores productores de servicios	3,1	3,5	3,2	3,2	1,3	2,0	1,8	1,8
Comercio y finanzas	3,1	3,8	2,3	2,3	1,1	3,3	2,1	2,1
Servicios privados	5,4	4,8	7,4	7,4	3,8	3,3	4,8	4,8
Servicios domésticos	2,9	3,6	3,4	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios públicos	1,7	1,9	1,4	1,4	0,3	0,6	0,3	0,3

Fuente: PREALC, en base a encuestas de ocupación y desocupación del Instituto de Economía y Planificación, en Base a encuestas de Chile.

Por su escasa importancia relativa, no se han incluido los datos correspondientes a las actividades de "transporte, almacenaje y comunicaciones" y "electricidad, gas, agua y servicios sanitarios". 2 Se refiere al promedio de marzo, junio y septiembre de 1970.

Cuadro 4

CONCEPCION-TALCAHUANO: TASAS DE OCUPACION, PARTICIPACION Y DESOCUPACION
DURANTE LOS PERIODOS DE PRE-CRISIS, CRISIS Y RECUPERACION

(en porcentajes)

Concepto	Pre-crisis		Crisis Abril de 1971	Recuperación Octubre de 1971
	Abril de 1970	Octubre de 1970		
<u>Tasas de ocupación</u>				
Población de 14 años y más	44,3	43,1	41,8	42,9
Hombres jefes de hogar	84,9	84,5	81,7	83,4
Hombres jefes de 25 a 54 años	90,8	90,8	90,3	90,0
Hombres no jefes de hogar	39,5	37,0	34,9	38,9
Mujeres	27,2	25,8	24,9	25,0
<u>Tasas de participación</u>				
Población de 14 años y más	49,4	47,9	46,3	46,9
Hombres jefes de hogar	90,6	89,9	86,8	88,0
Hombres jefes de 25 a 54 años	96,0	96,0	94,9	95,2
Hombres no jefes de hogar	51,1	47,6	45,7	48,9
Mujeres	29,6	28,3	26,7	26,3
<u>Tasas de desocupación</u>				
Población de 14 años y más	10,2	9,9	9,6	8,4
Hombres jefes de hogar	6,4	5,9	5,9	5,2
Hombres jefes de 25 a 54 años	5,4	6,0	4,9	5,5
Hombres no jefes de hogar	22,7	22,3	23,5	20,5
Mujeres	7,9	9,0	6,8	5,0

Fuente: PREALC, en base a encuestas de ocupación y desocupación del Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile.

Cuadro 5

CONCEPCION-TALCAHUANO: TASAS DE OCUPACION Y CESANTIA POR ACTIVIDAD ECONOMICA DURANTE LOS PERIODOS DE PRE-CRISIS, CRISIS Y RECUPERACION¹

(en porcentajes)

Concepto	Población de 14 años y más			Hombres jefes de hogar de 25 a 54 años					
	Pre-crisis			Crisis			Recuperación		
	Promedio abril-octubre de 1970	Abril de 1971	Octubre de 1971	Promedio abril-octubre de 1970	Abril de 1971	Octubre de 1971	Promedio abril-octubre de 1970	Abril de 1971	Octubre de 1971
<u>Tasas de ocupación</u>									
<u>Sectores productores de bienes</u>									
<u>Construcción</u>	18,5	18,9	19,2	49,3	51,5	53,7	10,2	9,1	15,3
Manufactura tradicional	3,7	3,2	3,7	10,2	9,8	10,5	8,2	8,2	10,5
Manufactura moderna	4,9	5,6	5,5	25,4	26,3	24,2	4,5	5,2	6,7
Manufactura servicios	7,4	7,7	7,0	4,5	5,2	6,7	1,0	1,1	1,0
Agricultura y minería	2,0	1,8	2,6	1,0	1,1	1,0	28,6	27,7	27,4
Agricultura y minería	0,5	0,6	0,5	1,0	1,1	1,0	13,7	10,2	12,2
<u>Sectores productores de servicios</u>	20,4	19,1	20,1	11,1	15,0	12,4	3,7	2,2	2,8
<u>Comercio y finanzas</u>	7,4	6,2	6,5	3,1	3,3	3,3	0,1	0,3	0,0
Servicios privados	3,1	2,8	3,1	3,7	2,2	2,8	11,1	15,0	12,4
Servicios domésticos	4,4	3,6	3,3	0,1	0,3	0,0			
Servicios públicos	5,5	6,5	7,2						
<u>Tasas de cesantía</u>									
<u>Sectores productores de bienes</u>									
<u>Construcción</u>	10,5	10,8	9,6	7,5	7,2	7,0	15,8	13,6	19,2
Manufactura tradicional	18,9	15,2	20,5	4,1	5,0	1,3	4,0	4,1	1,3
Manufactura moderna	7,7	6,5	4,1	4,0	5,1	1,1	9,6	7,0	3,8
Manufactura servicios	6,2	9,8	10,9	9,6	7,0	3,8	14,3	18,2	41,7
Agricultura y minería	13,4	16,7	7,8	3,0	0,9	1,4	3,4	0,9	1,4
Agricultura y minería	17,4	18,5	7,1	2,0	0,0	2,2	6,7	10,5	4,5
<u>Sectores productores de servicios</u>	6,0	5,2	3,1	3,4	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0
<u>Comercio y finanzas</u>	6,6	7,4	6,3	7,0	7,0	10,5	6,0	0,0	0,0
Servicios privados	10,8	7,0	6,3	6,7	0,0	4,5	2,4	5,4	0,0
Servicios domésticos	6,0	5,4	2,3	0,0	0,0	0,0	1,1	1,1	0,0
Servicios públicos	2,4	2,4	1,1	1,3	0,0	0,0			

Fuente: PREALC, en base a encuestas de ocupación y desocupación del Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile.

¹ Por su escasa importancia relativa, no se han incluido los datos correspondientes a las actividades de "transporte, almacenaje y comunicaciones" y "electricidad, gas, agua y servicios sanitarios".

Cuadro 6

GRAN SANTIAGO: TASAS DE OCUPACION Y CESANTIA POR ACTIVIDAD ECONOMICA
DURANTE LOS PERIODOS DE PRE-CRISIS, RECUPERACION Y MEJORA¹
(en porcentajes)

Concepto	Población de 14 años y más				Hombres jefes de hogar de 25 a 54 años			
	Pre-crisis de 1970		Recuperación y mejora		Pre-crisis de 1970		Recuperación y mejora	
	Mediados de 1970	Junio de 1971	Sept. de 1971	Dic. de 1971	Mediados de 1970	Junio de 1971	Sept. de 1971	Dic. de 1971
<u>Tasas de ocupación</u>								
Sectores productores de bienes	18,6	18,4	18,8	19,9	41,5	39,6	42,2	43,7
Construcción	2,6	2,4	2,8	2,9	8,7	7,1	8,4	9,5
Manufactura tradicional	7,9	7,9	8,2	9,1	13,1	12,9	14,0	14,1
Manufactura moderna	5,0	5,1	5,2	5,1	11,7	12,0	12,8	12,9
Manufactura servicios	2,7	2,4	2,1	2,5	7,2	6,3	5,8	6,4
Agricultura y minería	0,4	0,6	0,5	0,3	1,2	1,3	1,2	0,8
<u>Sectores productores de servic.</u>	26,0	27,5	26,2	25,4	39,2	41,0	38,9	37,8
Comercio y finanzas	8,3	8,5	8,2	8,2	16,7	16,7	15,5	14,4
Servicios privados	4,5	5,1	4,7	4,4	6,9	7,3	7,3	6,3
Servicios domésticos	5,0	4,8	4,6	3,7	0+	0+	0+	0+
Servicios públicos	8,3	9,1	8,8	9,1	16,8	17,0	16,1	17,1
<u>Tasas de cesantía</u>								
Sectores productores de bienes	9,5	7,5	5,7	4,5	6,6	7,3	5,1	3,6
Construcción	19,0	15,2	12,6	10,1	15,1	14,0	12,3	9,4
Manufactura tradicional	5,4	3,9	3,6	3,0	3,4	3,6	4,0	1,0
Manufactura moderna	7,2	6,0	3,2	8,0	3,8	4,3	1,9	0,8
Manufactura servicios	9,0	7,2	6,4	7,0	5,6	4,4	2,5	4,4
Agricultura y minería	9,8	17,9	9,1	7,5	6,9	25,0	0,0	5,9
<u>Sectores productores de servic.</u>	3,1	1,9	2,5	1,6	1,3	1,2	2,4	1,2
Comercio y finanzas	3,1	3,0	3,0	2,0	1,1	1,7	3,1	1,4
Servicios privados	5,4	2,4	3,8	3,1	3,8	2,6	3,9	3,8
Servicios domésticos	2,9	0,7	1,5	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios públicos	1,7	1,2	1,5	0,6	0,3	0,0	0,9	0,0

Fuente: PREALC, en base a encuestas de ocupación y desocupación del Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile.

¹ Por su escasa importancia relativa, no se han incluido los datos correspondientes a las actividades de "transporte, almacenaje y comunicaciones" y "electricidad, gas, agua y servicios sanitarios".

² Promedio de marzo, junio y septiembre de 1970.

Cuadro 7

GRAN SANTIAGO: TASAS DE OCUPACION, PARTICIPACION Y DESOCUPACION SEGUN AÑOS DE EDUCACION, EN JUNIO DE 1970 Y JUNIO DE 1971

(en porcentajes)

Concepto	Menos de siete años de educación Siete o más años de educación		
	Junio de 1970	Junio de 1971	Junio de 1970 Junio de 1971
<u>Tasas de ocupación</u>			
Población de 14 años y más	48,1	51,6	49,1
Hombres jefes de hogar	80,4	82,0	88,0
Hombres no jefes de hogar	54,3	57,6	44,7
Mujeres	33,4	36,8	32,6
<u>Tasas de participación</u>			
Población de 14 años y más	53,0	54,5	51,8
Hombres jefes de hogar	88,1	86,1	90,1
Hombres no jefes de hogar	67,5	65,2	50,0
Mujeres	35,2	37,7	34,4
<u>Tasas de desocupación</u>			
Población de 14 años y más	9,3	5,3	5,1
Hombres jefes de hogar	8,7	4,8	2,3
Hombres no jefes de hogar	19,5	11,7	10,7
Mujeres	5,1	2,3	5,1
			47,9
			85,1
			39,4
			32,2
			50,5
			88,1
			44,3
			33,6
			5,1
			3,3
			11,0
			4,3

Fuente: PREALC, en base a encuestas de ocupación y desocupación del Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile.

Cuadro 8

GRAN SANTIAGO: PROPORCION DE HOMBRES JEFES DE HOGAR
DESCUPADOS POR MAS DE VEINTE SEMANAS

Año	Mes	Porcentaje
1967	junio	1,2
1970	marzo	1,7
	junio	2,0
	septiembre	1,6
	diciembre	3,4
1971	marzo	2,9
	junio	2,1
	septiembre	2,0
	diciembre	1,8

Fuente: PREALC, en base a encuestas de ocupación y des-
ocupación del Instituto de Economía y Planifica-
ción, Universidad de Chile.

Cuadro 9

CHILE: COSTO Y BENEFICIOS DE LAS POLITICAS
OCUPACIONALES DE 1971

Políticas	Costo		Beneficios		
	Millones de escudos de 1971	Nuevos empleos directos (1)	Nuevos empleos indirectos (multiplicador) (2)	Total nuevos empleos (1 + 2) (3)	
<u>Políticas directas de empleo</u>	<u>3 420</u>	<u>76 600</u>	<u>56 500</u>	<u>133 100</u>	
Aumento de la inversión pública	1 620	15 700	26 700	42 400	
Reorientación de la inversión fiscal	0	3 900	0 ¹	3 900	
Planes de emergencia	500	30 000	8 300	38 300	
Aumento del empleo público	1 300	27 000	21 500	48 500	
<u>Políticas indirectas de empleo</u>	<u>5 380</u>		<u>88 900</u>	<u>88 900</u>	
Totales	8 800	76 600	145 400	222 000	

¹ La orientación de la inversión no tiene un efecto multiplicador, ya que el gasto neto se mantiene.

Otras publicaciones de la OIT

El programa mundial del empleo

Con este título aparecieron dos informes de la OIT. El primero, obra del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, echó las bases de la acción internacional y nacional con miras a que la creación de empleos productivos sea uno de los objetivos principales de la política general de desarrollo económico y social (*Informe CIT 53/1/1*). El segundo informe describe la situación mundial del empleo al iniciarse el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y expone las características y formas de acción del Programa Mundial del Empleo lanzado por la OIT (*Informe CIT 56/IV*).

Hacia el pleno empleo

Un programa para Colombia, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo.

Este informe, elaborado por un equipo internacional de expertos bajo la dirección del profesor Dudley Seers, director del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex, estudia la magnitud y naturaleza del desempleo en Colombia, y esboza la estrategia que podría eliminarlo, especialmente mediante una política racional en los principales campos de actividad: población, reforma agraria, agricultura, industria, construcción, régimen fiscal, comercio exterior, crédito, salarios, legislación laboral, educación, formación profesional, salud, etc.

Empleo y progreso económico

Este estudio se ocupa del tema de las relaciones existentes entre los objetivos de la política del empleo y otros objetivos económicos y sociales; analiza los problemas del empleo asociados con las variaciones coyunturales y con los cambios estructurales, y pasa revista a los problemas específicos del insuficiente desarrollo económico, que requieren una completa transformación de la economía (*OIT: Estudios y documentos, nueva serie, núm. 67*).

El empleo como objetivo del desarrollo económico

Informe de una reunión de expertos.

En este informe se examinan los problemas que plantea la creación de empleos en estructuras económicas en vías de desarrollo, y figuran monografías sobre problemas y políticas de empleo en ocho países y una reseña sobre la discusión general de estos problemas en la Conferencia Internacional del Trabajo que condujo a la adopción del Convenio y de la Recomendación sobre política del empleo en 1964 (*OIT: Estudios y documentos, nueva serie, núm. 62*).

La cuestión del empleo

Ensayos escogidos y presentados por Walter Galenson.

Recopilación de varios artículos publicados recientemente en la *Revista Internacional del Trabajo*, en los cuales se tratan diversos temas relacionados con los problemas de empleo característicos de los países en vías de desarrollo en los sectores de la agricultura, la industria, la construcción y los servicios.



Creación de empleos y absorción del desempleo en Chile

La experiencia de 1971

Al igual que en el caso de otros países latinoamericanos, uno de los problemas más graves con que se enfrenta Chile es el referente al desempleo.

En este trabajo se analizan la fuerte alza y el descenso aún más pronunciado que experimentó la tasa de desempleo manifiesto durante el bienio 1970-1971; a continuación se indican algunos de los factores que podrían explicar esas fluctuaciones, y por último se procura determinar qué parte de la reducción del desempleo puede atribuirse a cada una de las políticas seguidas.

Pese a que este análisis sólo concierne al caso de Chile durante un período muy preciso, algunas de las lecciones que de él se desprenden quizá sean válidas para otros países de la región.