

DEL TRABAJO PROTEGIDO AL TRABAJO SUBSIDIADO.
INTERVENCIÓN, LIBRE MERCADO Y LA SITUACIÓN DE LOS
TRABAJADORES DEL PEM Y POJH, 1974-1984*

Matías Sepúlveda Momberg

El 18 de Julio de 2006 Gonzalo Arenas, diputado por Angol, tomó la palabra en el Congreso Nacional y conminó a los representantes a votar a favor del Proyecto de Acuerdo n° 74 que otorgaría «(...) reconocimiento previsional de los años trabajados por hombres y mujeres en el Plan de Empleo Mínimo, PEM, y en el Programa Ocupacional para Jefes de Hogar, POJH, incluyendo, además, el pago de las correspondientes asignaciones familiares»¹. En palabras del diputado Arenas, la situación de los ex beneficiarios era tal que:

«(...) hoy, veinte años después, muchos de esos trabajadores se encuentran en edad de jubilar, al alcanzar 60 años las mujeres, y 65 años los hombres. Dado que ellos siempre han pertenecido a los segmentos más pobres de la población, sus cotizaciones previsionales ni siquiera les alcanzan para acceder a la pensión mínima -240 meses mínimos cotizados- como consecuencia de las lagunas provisionales originadas durante la época en que trabajaron en los programas de empleo PEM y POJH. Por lo tanto, las personas más pobres de Chile han tenido que realizar trabajos poco dignos, con remuneraciones poco dignas»².

Gonzalo Arenas se refería a la situación de miles de personas que fueron trabajadores del PEM y el POJH, que tuvieron como fin absorber la cesantía, producto de las políticas de *shock* que elaboró la Junta Mi-

* Este artículo fue desarrollado en el seminario *Estado, mercado y sociedad. Chile 1920 – 1989*, del profesor Rodrigo Henríquez.

¹ «Extracto del proyecto de ley n°74, leído por el prosecretario Adrián Álvarez». *Sesión de la Cámara de Diputados*, n° 49, martes 18 de julio de 2006, 34.

² *Idem*.

litar hacia 1974³. La naturaleza precaria de estos trabajos –a saber: mal remunerados, sin protecciones sociales y de corto plazo- fue la clave para ingresar a una gran masa de cesantes a las actividades de empleo. Pese a que debieron ser trabajos transitorios, se convirtieron en trabajos permanentes. De esta manera, se perpetuó un tipo de trabajo desvinculado de las protecciones sociales, como estímulo para reactivar la economía y superar la crisis de empleo, ya que una alta tasa de desempleo impide la solución de la mayoría de los problemas de la economía⁴.

En el periodo de acción de estos Programas (1975–1988), las lagunas previsionales que trata el diputado Arenas no fueron un simple descuido de la Junta Militar, ya que para el funcionamiento de estas políticas se evitó llamarles trabajadores a quienes estaban inscritos y, en cambio, se les denominó beneficiarios⁵. El cambio de conceptos fue determinante, ya que, hasta 1979, la dictadura militar estuvo ligada a una legislación protectora del empleo. Así, un beneficiario no podía tener las protecciones que emanaban de la condición asalariada, y con tal rótulo se acomodaron a la política de recorte de la planta fiscal⁶. De esta manera, el PEM, en un primer instante, y el POJH, más tarde, fueron medidas que estuvieron en el límite del empleo y el subsidio.

La Junta Militar traspasó su confusión económica inicial al PEM, el que, al ser un programa perpetuado, se encontró situado entre polos contradictorios para la época: entre la intervención y el libre mercado; entre trabajadores y beneficiarios. Conforme a esto, el punto central a

³ Manuel Barrera, «Política de ajuste y proceso de democratización en Chile: sus efectos sobre los trabajadores» en *Revista Mexicana de Sociología*, 56: 1, 1994. La denominación *shock* ha sido usada por Naomi Klein, *The shock doctrine: the rise of disaster capitalism*, New York, Picador, 2007.

⁴ Patricio Meller y Andrés Solimano, «Desempleo en Chile: interpretación y políticas alternativas» en Alejandro Foxley et al. *Reconstrucción económica para la democracia*, Santiago, CIEPLAN, Ed. Aconcagua, 1984, 149-150.

⁵ El uso de la denominación «Beneficiarios», no fue entendida en un primer momento por las autoridades, ya que, en las comunicaciones entre autoridades, se usan los términos «Trabajadores» y «Beneficiarios» para referirse a la gente adscrita al programa. La prensa y los autores que han estudiado el tema no han reparado en este asunto, sin embargo emplean la denominación «Trabajadores», la más utilizada.

⁶ Victor Tokman ha señalado que el «Estado Empleador» se vio reducido en su participación en el mercado laboral de un 13% en 1974 a menos del 10% en 1981. Véase Victor Tokman, «Reactivación con transformación: el efecto del empleo», *Colección estudios CIEPLAN*, Estudio n°94, Santiago, 1984.

tratar en este artículo es la implantación de una nueva relación del Estado con la sociedad y la economía, reflejada en los programas de empleo PEM y POJH. La hipótesis que subyace en este estudio es que la intervención estatal en el mercado laboral habría sido reducida y minimizada por el Régimen Militar, pero no evitada por completo. Proponemos que se cambió el sentido de la intervención, marcando un camino de un Estado que protege a uno que subsidia.

La historia del PEM y el POJH es parte de una historia mayor que se caracterizó por el giro hacia el neoliberalismo y el declive de los estados protectores entre 1970 y 1990. Las personas vivieron este cambio en situaciones específicas que afectaron su vida, entendiendo que «para los sujetos sociales se vive a través de los proyectos concretos que se ponen en práctica cotidianamente, orientados hacia un provenir que asegurará una mejoría en su situación»⁷. Este cambio en materia socio-económica y laboral ha sido estudiado por el sociólogo Robert Castel, de quien tomamos el concepto de «incertidumbre», explicativo para el ascenso de las políticas subsidiarias, en contraste con el concepto «protección», que fue el punto angular de las políticas y leyes al trabajador predecesoras a la revolución laboral⁸.

Actuar sobre la cesantía: amplitud y baja calidad

La presencia de la precariedad laboral en la elaboración de políticas públicas no fue un elemento nuevo. Los gobiernos radicales lidiaron con ella, al generar plazas de trabajo en la construcción de obras públicas⁹. Sin embargo, durante gran parte del siglo XX, el Estado se preocupó por no perpetuar la precariedad, aunque el gasto mermara la Hacienda Pública y, en cambio, tuvo una progresión en proteger los derechos de los trabajadores y en promover beneficios para ellos. A la vez, el trabajo se convirtió en soporte de la vida social, política, económica e, incluso, de los ocios¹⁰.

⁷ Robert Castel, *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, México, FCE, 2012, 15.

⁸ Nombre dado por José Piñera a los cambios desregulatorios en materia laboral, desde el Plan Laboral de 1979.

⁹ Además de las obras públicas, el impulso fabril atrajo a muchos trabajadores del campo y del norte minero.

¹⁰ Existen varios decretos del Ministerio del trabajo en tiempos de la República Socialista asumiendo gastos de carne y vestuario para ir en ayuda de cesantes.

Aún más, varios de los gobiernos predecesores a la Junta Militar buscaron generar estrechas relaciones con la clase obrera y sus organizaciones sindicales. Salvador Allende se despedía el 11 de septiembre diciendo: «¡Viva Chile, viva el pueblo, vivan los trabajadores!»¹¹. Muerto Allende y con el poder de *facto* de la dictadura militar, el poder de los trabajadores disminuyó notablemente: se cortó el poder negociador y se congelaron varios de sus derechos adquiridos en el periodo protector¹².

Tal como señala Verónica Valdivia, en los primeros seis años de gobierno hasta el Plan Laboral de José Piñera (1979), no existió una tendencia dominante en política económica del nuevo gobierno, y habrían existido, incluso, generales estatistas en el gobierno. Es decir, el curso neoliberal de los *Chicago Boys* y la revolución laboral no fue la orientación del gobierno desde un comienzo¹³. Por otro lado, los problemas económicos necesitaban decisiones urgentes, y resolver la cesantía se convirtió en una de las primeras tareas de la Junta Militar. De esta manera, hacia 1974, actuar sobre el problema de la cesantía se entendió como una labor estatal. Sin embargo, reducir la cesantía aumentando las plazas del fisco iba totalmente en contra de los recortes de planta que se habían efectuado los primeros meses de gobierno y la eficiencia, tanto como la cesantía, también era una preocupación del Estado¹⁴. Además, el trabajo implicaba una serie de beneficios y protecciones sociales ligadas a una tradición protectora, los que eran muy onerosos e impedían actuar sobre un amplio

¹¹ «Discurso de Salvador Allende» 11 septiembre de 1973, en *Radio Magallanes*. Revisado en <http://www.lanacion.cl/lea-y-escuche-el-ultimo-discurso-de-allende/noticias/2013-09-10/184948.html>

¹² Barrera, *op. cit.*, 106.

¹³ Verónica Valdivia, «Estatismo y neoliberalismo: Un contrapunto militar. Chile 1973-1979», en *Historia*, 34, Santiago, 2001, 170. Valdivia señala que existieron generales estatistas en puestos claves de la economía como: General de brigada Sergio Nuño; general Javier Palacios; coronel Luis Danús. Delano y Traslaviña han señalado, incluso, que los *Chicago Boys*, estuvieron en hibernación política, literalmente dice: «Claustros universitarios o cargos irrelevantes» hasta 1973. Véase Manuel Delano y Hugo Traslaviña, *La Herencia de los Chicago Boys*, Santiago, Las ediciones del Ornitorrinco, 1989, 21-22.

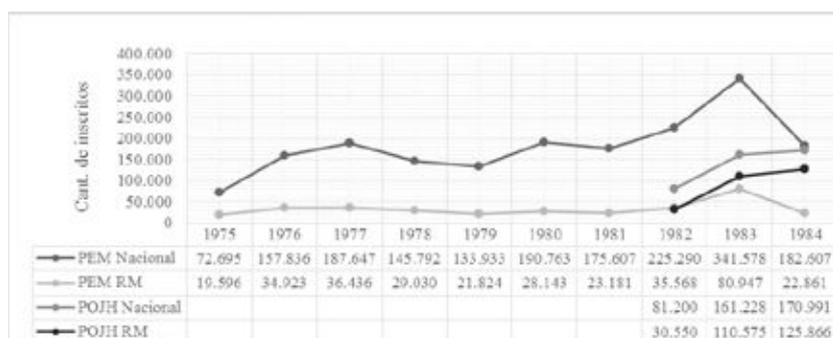
¹⁴ Ejemplos de recortes de planta se pueden encontrar en los oficios del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y en las circulares del Ministerio del Interior, por ejemplo Archivo Nacional de la Administración (en adelante, ARNAD) v. 3547, orden n° 92 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

DEL TRABAJO PROTEGIDO AL TRABAJO SUBSIDIADO...

número de cesantes. Por lo tanto, la Junta Militar se decidió por trabajos que sirvieron para proteger a la masa de cesantes en un grado «mínimo».

El primer indicio que hace presumir una intervención es el carácter masivo del empleo mínimo. Apenas se lanzó el programa, en marzo de 1975, tuvo una multitudinaria adscripción: 19 596 cesantes acudieron hasta las municipalidades a buscar trabajo y, en 1976, ya tenía 156 836 inscritos¹⁵. Este primer momento, el PEM estuvo orientado a una cifra menor de población, ya que la idea del Ministerio del Interior era otorgar un monto complementario al del subsidio de cesantía. Ahora bien, la idea contrastó notablemente con la realidad, considerando que la tendencia general de inscritos fue considerablemente al alza.

Gráfico n°1. Población inscrita en PEM y POJH



Fuente: INE - * Octubre - Diciembre / **Enero - Abril¹⁶

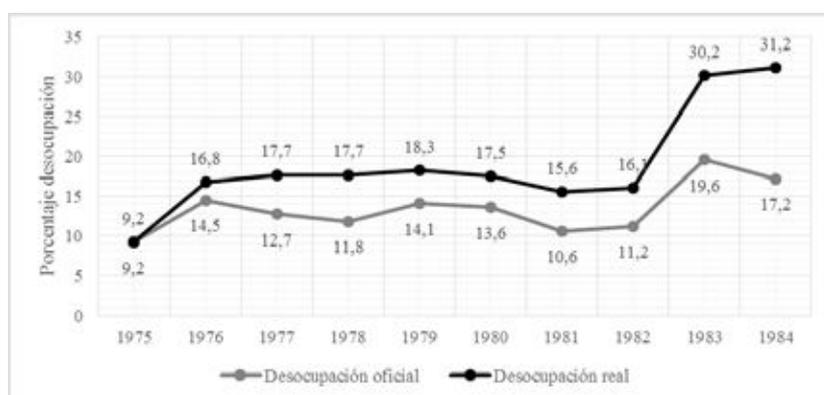
De acuerdo a las estadísticas del INE (Gráfico n°1), durante el primer año -tanto a nivel nacional como a nivel metropolitano-, se puede apreciar que el PEM tuvo un impacto minúsculo en relación a los años posteriores,

¹⁵ Jaime Ruiz – Tagle y Roberto Urmeneta, *Los trabajadores del Programa del Empleo Mínimo: los trabajadores del Programa de Empleo Mínimo en el capitalismo autoritario, condiciones de trabajo, comportamiento, rol sociopolítico*, Santiago, Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, 1984, 23. Los autores señalan cifras mayores a las del INE, sin embargo, refieren al INE como ente que produjo las cifras que citan. Preferimos usar las cifras que nos constan han sido publicadas por INE.

¹⁶ Elaboración propia, a partir de la información en Eduardo Morales, *Políticas de empleo y contexto político: El PEM y el POJH*, Santiago, Documento de trabajo FLACSO, 1984, 26.

lo que era coherente con el propósito de ser una política auxiliar de empleo. Pero, en 1976, la inscripción se dobló y, hasta 1981, tuvo un considerable aumento en el contingente de beneficiarios, que nunca bajó de las 130 000 personas¹⁷. Con excepción de los años 1979 y 1981, el programa sólo marcó crecimiento en el número de beneficiarios. La tendencia de inscripción llegó al *peak* de inscripción en 1983, debido a la crisis económica y a la fuga de capitales de inversión. Para paliar la cesantía, en 1982 se creó el POJH, como complemento del PEM. Una medida transitoria, en complemento de otra¹⁸.

Gráfico n°2. Diferencia de desocupación oficial y real¹⁹



Fuente: INE²⁰

¹⁷ Es más se puede apreciar cómo la Región Metropolitana representa una parte importante de los beneficiarios, en directa relación con la concentración demográfica en la capital para 1972 era el 27% del total nacional.

¹⁸ El POJH, al igual que su correlativo PEM, tuvo un gran foco en Santiago, tanto que entre 1982 y 1984, sus beneficiarios no bajaron del 38% y con un rápido ascenso. Para abril de 1984 era el 73.5% del total nacional.

¹⁹ Victor Tokman precisa que existen notorias diferencias y complicaciones metodológicas en la medición de la cesantía y la desocupación por parte del INE y la Universidad de Chile. El punto estaba en si los adscritos al PEM debían figurar como cesantes o empleados. Véase Tokman, *op. cit.* En relación con lo anterior, hay que notar que en 1982 la fuerza de trabajo incluía a personas de 15 años y más. Con anterioridad incluía a personas de 12 y más. En 1984 se cuenta el trimestre enero – marzo. La desocupación oficial consideraba a los «beneficiarios» del PEM y POJH como ocupados. La desocupación real no considera a los «beneficiarios» del PEM y POJH como ocupados.

²⁰ Elaboración propia, a partir de la información en Morales, *op. cit.*, 28.

Las alzas del número de beneficiarios revelan la importancia del programa en la solución del problema de la cesantía, como se puede ver en el gráfico n° 2. Durante 1976, la desocupación se reducía considerablemente, si se consideraba al PEM como actividad ocupacional y no como beneficio. Si decidimos considerar ocupados a los trabajadores del PEM, la desocupación bajaba 2.3 puntos porcentuales. En el periodo 1976-1981, se originó un alza considerable de inscritos, por consiguiente, en este tramo, el PEM le restó a la desocupación real, por lo menos, 3.2 puntos porcentuales, teniendo un *peak* de 5.9 en 1977. El periodo de mayor fuerza fue entre los años 1983 y 1984, en los que se produjo una diferencia de 10.6 y 14 puntos porcentuales, respectivamente. Sin duda la creación del POJH influyó decisivamente en este último periodo. Para desocupación oficial, el beneficiario ya no era un cesante, incluso si éste había trabajado unas pocas horas a la semana o recibía montos menores al del empleo formal; sólo consideraba si había sido ocupado en alguna actividad de empleo. En tanto, para las circulares, el mismo sujeto era beneficiario y no empleado.²¹

Para no llegar a un nivel mayor de intervención en la economía, los militares acordaron que los cesantes se ocuparían de las labores de bienestar comunitario. Se trabajaba entonces en:

«(...) saneamiento y mejoramiento de condiciones ambientales en poblaciones y campamentos, construcciones y reparaciones de viviendas de emergencia, apertura y reparaciones de calles y vías de acceso a escuela, policlínicos y parvularios, fabricación de elementos de urbanización, construcción y reparación de carreteras, caminos y puentes, construcción y limpieza de canales y obras de regadío, trabajo en talleres artesanales, explotación de pequeñas industrias, minerías y aserradero, planes de forestación y reforestación, tareas auxiliares de atención parvularia en jardines infantiles, actividades administrativas y de servicios menores en los municipios y otros organismos públicos»²².

²¹ Las estadísticas de empleo/cesantía y ocupación/desocupación, usan parámetros distintos, por tanto, tomar una u otra, como base de estudio, condiciona las conclusiones a las que se llega. Hemos empleado las dos en este artículo, puesto que muestran la importancia del PEM-POJH, en ambas mediciones. Además, debido al carácter ambiguo y a que no siempre se cumplió la norma en la realidad, el beneficiario de PEM o de POJH podría ser ocupado, al trabajar menos de 45 horas a la semana; como también empleado, en los casos que sí trabajaron jornada completa.

²² Circular k-14, enero de 1977, del Ministerio del Interior. Documento citado en Ruiz-Tagle y Urmeneta, *op. cit.*, 16.

Empero, no sólo eran labores de bienestar comunitario. La Circular también señalaba trabajos en talleres, explotación de pequeñas industrias y tareas administrativas, es decir, labores llamadas a buscar en el mundo privado. Este programa, que debió ser solo auxiliar del empleo, y con «beneficiarios», implicó un grado de participación en la economía, so pretexto de producir para reactivar el país. Sin embargo, no es posible afirmar que esta mediación hubiera sido igual a la intervención en la economía practicada en el periodo estatista. ¿En qué se diferenciaba esta intervención de la anterior?

De la intervención de bienestar a la intervención subsidiaria

La *Teoría general de la ocupación, interés y dinero* de John Keynes alimentó las críticas al liberalismo económico luego de la crisis de 1929, mediante el estímulo de la demanda agregada²³. En Chile, este proceso se pudo ver en la formulación de lo que Gabriel Salazar denominó «nacionalismo desarrollista»²⁴, tras un largo periodo donde «la demanda social estuvo contenida desde arriba»²⁵. Al contrario del liberalismo clásico, el «nacionalismo desarrollista» impulsó el consumo y el gasto fiscal como

²³ John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México DF, FCE, 1956. Sin embargo, antes de Keynes y el giro desarrollista nacionalista, el crecimiento de las funciones estaba antecedido por un proceso en que la demanda social se asentaba entre la vida política y la económica, desde la creación de la Oficina de Estadística del Trabajo hasta la creación del Ministerio del Trabajo en 1932. Yáñez ha llamado un proceso de desarrollo de la intervención social al desplazamiento desde el descubrimiento de la cuestión social a la acción decidida en un nuevo plano: el social, en Juan Carlos Yáñez, *La intervención social en Chile 1907 – 1932*, Santiago, RIL editores, 2008. El trabajo de descubrir el plano social, estuvo mediado por el debate de abogados en cuanto a la acción de la ley: un primer debate se dio entre las escuelas de derecho liberal y conservadoras. Ya en los conservadores, Juan Enrique Concha, señaló la idea de solidaridad y búsqueda de la dignidad humana, pero no la igualdad. Bernardino Bravo Lira, «Del Estado modernizador al Estado subsidiario», *Revista de estudios Histórico-Jurídicos*, XV, Sección Historia del Derecho, Valparaíso, 1995

²⁴ Roberto Zahler et al., *Chile 1940/1975 treinta y cinco años de discontinuidad económica*, Santiago, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1978.

²⁵ Gabriel Salazar y Julio Pinto, *Historia contemporánea de Chile: Estado, legitimidad y ciudadanía*, vol. 1, Santiago, Lom editores, 1999, 156.

mecanismos de crecimiento económico. La promoción de la maniobra estatal condujo a aumentar las protecciones estatales, a controlar precios, a regir los salarios, en razón del consumo de las familias y a una relación de dependencia del bienestar social con la Hacienda Pública²⁶. Este crecimiento estatal estuvo aparejado por una alta inflación. Roberto Zahler sostiene que fue la única constante de la economía del período 1940-1975, por sobre la cesantía o el gasto público²⁷. Por lo demás, en los gobiernos radicales el aumento del gasto público y los incrementos de sueldos y salarios constituyeron elementos que alimentaron la inflación, al seguir el supuesto keynesiano de mayor gasto fiscal, hecho que se explica por el gran temor que existió que las exportaciones cayeran con la Segunda Guerra Mundial²⁸.

En cuanto a los antecedentes que explican la participación estatal, Juan Carlos Yáñez ha señalado que la intervención social del Estado fue concebida en respuesta al principal problema emergente a principios de siglo XX: la cuestión social²⁹. En este actuar se ve una adscripción a un sentido social aplicable a las políticas públicas, de modo que, a principios de siglo, la economía contenía algo más que números, y contenía también un sentido moral³⁰. En la esencia de la intervención, como señala Yáñez, estuvo presente el «pensar lo social», y este ejercicio condujo a formular una conciencia social que sustentó la formulación de leyes protectoras. El código del trabajo era elocuente en su artículo n° 244: «el patrón o empresario está obligado a tomar todas las medidas necesarias, para pro-

²⁶ Hacia 1936, John Maynard Keynes, en su *Teoría general de la ocupación, interés y dinero*, delineó lo que fue un proyecto crítico de la economía clásica. Keynes proyectó conceptos como demanda agregada y dio forma a un equilibrio entre ingresos y gastos. A su vez, Keynes aventuró la idea de un salario nominal fijo, que irrumpió con la economía clásica que propugnaba por uno variable fijado por el mercado.

²⁷ Zahler et al., *op. cit.*, 34.

²⁸ *Ibid.*, 42-43.

²⁹ Yáñez, *op. cit.*

³⁰ En la acción social que caracterizó el período 1907-1973 y los reclamos de ésta se gestaron movimientos políticos como la Falange Nacional y la Democracia Cristiana desde la mirada social de la iglesia, en gran parte formulada por León XIII en la llamada «Rerum Novarum». Así también se relacionaron en ello movimientos de izquierda como el Frente Popular, e incluso en la derecha, en el seno del partido conservador, existía la responsabilidad del patrón en el bienestar del peón de campo.

teger eficazmente la vida y salud de sus obreros y empleados»³¹. El código laboral se constituyó en la pieza angular desde donde se erigieron varias leyes sociales durante el siglo XX, y tuvo plena vigencia en Dictadura, siendo sustituido por el Código laboral de 1994.

Los trabajadores, según Jorge Rojas Flores, consiguieron un «mayor status social»³² y también mayor estabilidad con la «Ley de inamovilidad» en 1966³³, de manera que entrar al mundo laboral implicaba integrarse a una «sociedad salarial». Castel precisa que la sociedad salarial se caracterizó por una relación entre el trabajador y el Estado como una «(...) fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y con la participación en la redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que cubren a un individuo ante los riesgos de la existencia»³⁴. En concreto esta relación salarial se expresó en las mancomunales, los sindicatos y las organizaciones que derivaron del trabajo³⁵. Por tanto, la cercanía del Estado con estas organizaciones forjó una red que cubría al trabajador. Era un sistema garantizado por la ley de inamovilidad, la ley de formación del sindicato rural, el poder negociador de los sindicatos y su peso en la política.

Asimismo, se puede trazar un recorrido entre las políticas desarrollistas y la radicalización del modelo ideado por el Ministro Vusković en el gobierno de la UP. En otras palabras, gobernar hacia 1974 implicaba que «el Estado poseía el cien por ciento de los servicios públicos, el 85% de los sectores financieros y minero, el 70% del transporte y comunicaciones

³¹ *Código del trabajo: con todas sus modificaciones y reglamentos*, Santiago, Talleres Gráficos La Nación, 1941, Libro III, artículo 244, 55-56.

³² Jorge Rojas Flores, «Las políticas laborales en Chile 1900-1970», *CEME*, 13, revisado en http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/rojasfj/rojasfj0007.pdf

³³ Macarena Brañes, *El decreto ley No. 603, sobre subsidio a la cesantía: análisis jurídico y jurisprudencia administrativa*, Santiago, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 1981. Ley N° 16.455 del 6 de abril de 1966. Francisco Pérez Mackenna en «Estabilidad en el empleo» ha señalado que existen distintas visiones sobre esta ley, una de ellas es que generó mayor inestabilidad. Véase Francisco Pérez Mackenna, *Estabilidad en el empleo*, Santiago, Serie de documentos de trabajo / Centro de Estudios Públicos, 1990.

³⁴ Robert Castel, *La Metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós, 1997, 15.

³⁵ *Idem.*

y el 40% del sector industrial»³⁶. Para la ODEPLAN, en 1978, esto desencadenaba la inflación descontrolada, al borde del 30% anual, un crecimiento del 1.8% y con una extrema pobreza del 22% de la población³⁷. En retrospectiva, para el pensamiento neoliberal, generar más responsabilidades llevó a un malestar generalizado de la sociedad, que se traducía en un Estado ineficiente en todas sus responsabilidades. El costo de la vida no debía ser artificialmente asumido por la sociedad en su conjunto, sino por los individuos en particular.

Uno de los objetivos del ajuste estructural suscitó la construcción de una nueva relación con el mercado, instaurando un modelo abierto a las exportaciones, el crecimiento y la disminución de la ineficiente intervención estatal que, a juicio de *El Ladrillo*, sólo frenaba el crecimiento del país. Por lo tanto, uno de los caminos fue privatizar la protección social y diseñar una forma en que el trabajo permitiera el crecimiento de las empresas y la inversión extranjera³⁸. El principio rector de la economía política consistió en la eficiencia y el ahorro en la acción social, por sobre la protección del bienestar general³⁹. Liberalizar el mercado laboral involucró costos sociales o «cuotas de sacrificios», como lo llamó la Junta Militar⁴⁰. Esto se puede ver mediante el decreto Ley 2200 de 1978, el cual consagró el libre despido, en un contraste notable con la Ley de inamovilidad⁴¹. El contraste se hacía evidente: por un lado, la acción estatal entre 1938 y 1973 tuvo una evolución en la preocupación por asegurar, proteger y promover al trabajador y, por otro, el PEM y las reformas laborales de la dictadura individualizaron y desregularon las protecciones. El modelo erosionó las protecciones hasta generar una nueva condición

³⁶ ODEPLAN, *Plan de eficiencia en la acción social*, Santiago, 1978, 38. La demanda agregada implica todos los bienes y servicios producidos por una economía a lo largo de un año, a un nivel de precio que hace posible su producción.

³⁷ *Ibid.*, 1-3. En este periodo la ODEPLAN fue dirigida por Miguel Kast, uno de los primeros ideólogos del giro económico.

³⁸ *El Ladrillo: Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1992, 62 (reimpresión). Una crítica al sistema previsional chileno está expuesta en José Piñera, *El cascabel al gato: la batalla por la reforma previsional*, Santiago, Zig-Zag, 1992.

³⁹ ODEPLAN, *op. cit.*

⁴⁰ «Decreto Ley n° 97 del Ministerio de Hacienda», *Diario Oficial*, 24 de octubre de 1973.

⁴¹ «Decreto Ley n° 2.220 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social», *Diario Oficial*, 15 de junio de 1978.

del trabajo, en un espacio entre la cesantía y el empleo. El PEM hizo del sub-empleo una perpetuación de lo que el Estado podía ofrecer⁴².

La dictadura militar tuvo un contexto político favorable, ya que tenían el monopolio del poder y un Estado de excepción permanente, además no tuvieron oposición organizada (al menos durante los primeros años). Así, se pudieron desarrollar procesos de desarticulación del entramado social, como el Plan Laboral de José Piñera de 1979, que buscaba un sindicato «libre, democrático, financiado, autónomo y despolitizado»⁴³. En este contexto favorable, la asistencia estatal en los problemas económicos del país fue necesaria. Entonces, ¿cómo actuar sin generar dependencia? El cambio con la intervención anterior se marcó en que la nueva intervención no entregaría el pescado, sino que había que salir a pescar, aunque sólo unos pocos supieran pescar⁴⁴.

Los archivos del Ministerio del Trabajo demuestran que existía una cantidad considerable de cesantes que pedían la intervención estatal. Una carta enviada por un médico veterinario de 27 años en la que pedía trabajo a Augusto Pinochet se despedía señalando: «Desgraciadamente, a diferencia de otros más afortunados, carezco de los contactos necesarios (...) excepto éste intentado con usted»⁴⁵. La respuesta del Subsecretario del Trabajo revelaba cuál era el nuevo rol del Estado:

«Con esta fecha estamos enviando un oficio al señor Alcalde de la I. Municipalidad de Quinta Normal, a fin de que vea la posibilidad de solucionar su problema de cesantía, ubicándole alguna ocupación adecuada a sus estudios universitarios, a través de la oficina de colocación en los programas de trabajo a profesionales o técnicos que se están implementando. Lo anterior es cuanto es posible efectuar sobre el particular dado que a la autoridad administrativa le está impedido intervenir en las decisiones que en materia personal le competen a las empresas únicamente»⁴⁶.

⁴² La relación de la clase obrera con la política ha sido estudiada por Alan Angell y Marta Moroni, «Clase obrera y la política en Chile», en *Desarrollo Económico*, 33: 9, Santiago, abril – junio de 1969.

⁴³ Estrategia, *El gran salto de Chile*, Santiago, Gestión, 1996, 14.

⁴⁴ Ernesto Tironi, «Otro rol para el Estado de Chile: de subsidiario a promotor», en *Revista chilena de derecho*, 14: 1, Santiago, 1987.

⁴⁵ Juan Eduardo Vildósola, *Carta a Augusto Pinochet*, 5 enero de 1983. ARNAD, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, v. 3547, orden n° 82.

⁴⁶ Guillermo Arthur, «Carta a Juan Eduardo Vildósola», 19 de enero de 1983. ARNAD, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, v. 3547, orden n° 82.

Ante otro requerimiento de trabajo en las mermadas plazas de servicios públicos, el Subsecretario respondía que «las dotaciones de servicios e instituciones públicas, se encuentran restringidas a su volumen mínimo necesario, en consideración a las políticas de reducción del gasto público» y finalizaba la carta señalando que su caso sería tomado por la municipalidad que lo ocuparía en «los programas de empleo a jefes de hogar, o en los planes de absorción de cesantía»⁴⁷. Si bien era evidente que el Estado no se hacía cargo directamente, también era evidente que quedaban mecanismos por los cuales el Estado auxiliaba, de manera parcelada, en los problemas de los cesantes. Para ser precisos, entonces, se aplicaba otro tipo de intervención, esta vez subsidiaria, la que implicaba una participación temporal del Estado en ámbitos que «le competen a las empresas únicamente»⁴⁸.

Al tornarse subsidiaria, la intervención aparecía como la acción social eficiente y compatible con la iniciativa privada. Sin embargo, esta nueva intervención constó con detractores desde el bando neoliberal. Ante el alza de los sueldos mínimos, el economista Rolf Lüders señaló:

«(...) las altas tasas de desempleo propiamente tales persisten principalmente porque existe un alto grado de intervención estatal en el mercado laboral que impide que este encuentre su natural situación de equilibrio. Me refiero sobre todo a la disposición que reajusta la remuneraciones de acuerdo al alza en el costo de la vida, que mantiene los sueldos y salarios reales por encima de los necesarios para producir el pleno empleo»⁴⁹.

De esta manera, volver a la intervención de bienestar era visto, también, como traba al crecimiento y causa del desempleo. Sin considerar las declaraciones de Lüders, el gobierno reajustó el salario, para paliar la notable caída de los salarios reales a causa de la inflación. Para Eugenio Tironi, este reajuste se justificaba, ya que la inflación generó una caída de la mitad de los ingresos de las familias más vulnerables⁵⁰. Contrario a lo que se ha pensado –que en Chile la teoría se aplicó al pie de la letra-, la

⁴⁷ Guillermo Arthur, «Carta a Carlos Maldonado», 20 de enero de 1983. ARNAD, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, v. 3547, orden n° 92.

⁴⁸ Guillermo Arthur, «Carta a Juan Eduardo Vildósola», 19 de enero de 1983. ARNAD, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, v. 3547, orden n° 82.

⁴⁹ *La Tercera*, 24 de octubre de 1979, citado en Ruiz-Tagle y Urmeneta, *op. cit.*, 20.

⁵⁰ Tironi, *op. cit.*, 174.

existencia de medidas interventoras, si bien fueron parceladas y tibias, reflejaban la continuidad de un carácter protector del Estado, aunque fuera muy menor.

No obstante la intervención estatal persistía, ésta cambió su significado. En la Dictadura, el concepto permaneció pero las políticas cambiaron. La realidad que era entendida como intervención ya no era llamada así por el Estado, sino que se prefería usar el término subsidio. Sin embargo, en lo sustancial el subsidio consistía en un auxilio del Estado, independiente que políticas sociales como el PEM sobrepasaran el nivel del auxilio y se convirtieran en la realidad laboral para los beneficiarios. La historia del concepto y la realidad se habían disociado y la nueva intervención era producto de un Estado no interventor que aborrecía la intervención⁵¹. El nuevo Estado auxiliaba, no protegía; subsidiaba, no daba empleo; y se dirigía a beneficiarios, no a trabajadores.

Del subsidio nace el trabajo 1973- 1976

Una de las primeras medidas económicas de la Junta de Gobierno fue la entrega de bonos al sector público y privado, como medio de compensar «el mayor costo de vida determinado por las presiones inflacionarias heredadas del régimen anterior y las indispensables alzas de precios que han debido autorizarse dentro de una política económica realista que refleje los verdaderos costos de producción»⁵². Estas bonificaciones a las remuneraciones se pagarían mediante la nueva recaudación estatal, puesta en marcha en octubre de 1973. En la misma línea, tres meses más tarde se promulgó el decreto Ley n° 307 que regulaba el sistema de prestaciones familiares, que tenía por objetivo «consagrar un beneficio de monto igual para todos los causantes, de aportes uniformes e iguales condiciones para los sectores público y privado»⁵³. Estas fueron las primeras medidas que promulgó la dictadura militar en seguridad social.

⁵¹ Reinhart Koselleck, «Historia de los conceptos y conceptos de historia», *Ayer*, 53: 1, Madrid, Marcial Pons, 2004.

⁵² *Decreto Ley n° 97 Concede bonificaciones que indica a los personales de; los sectores público y privado*, Ministerio de Hacienda, Santiago, 24 octubre de 1973. Este decreto creó el Sistema único de asignaciones familiares, que regula el D.L. n° 307.

⁵³ *Decreto Ley n° 307 regula Sistema Único de Prestaciones Familiares*, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago, 7 de febrero de 1974. Existió desde un

Buscando dar un paso más, en agosto de 1974, se promulgó el decreto Ley n° 603, que creaba un subsidio a la cesantía, tanto para el sector público como para el privado y, de acuerdo al ingreso de los «beneficiarios», la forma de financiarlo fue mediante la creación de un fondo común⁵⁴. Aparejado al subsidio, la norma establecía el derecho a adscribirse al régimen de «trabajo mínimo asegurado»⁵⁵, pensado como una política complementaria al subsidio, con remuneración propia y con carácter voluntario. Una vez que la persona se inscribía, la municipalidad debía darle un trabajo conforme a sus capacidades y a las necesidades comunales, que demandarían 15 horas semanales y un tercio del salario mínimo.

Un aspecto contradictorio en que el decreto no reparaba, era la convivencia de dos remuneraciones en un mismo sujeto, a pesar que señalaba que «el goce del subsidio de cesantía será incompatible con toda actividad remunerada»⁵⁶. En definitiva «el cesante podrá percibir conjuntamente con el subsidio que le corresponda, la remuneración que se le pague de acuerdo con el régimen de trabajo mínimo asegurado»⁵⁷, pues el monto del «trabajo mínimo asegurado» no se entendió como remuneración, aunque sí lo fue. Como ya vimos, esto no era novedad en 1973, pues ya se daban bonos por sobre el sueldo. Se estipuló también que el trabajador no tendría la calidad de empleado estatal y su ingreso no sería considerado renta para ningún efecto legal, incluidas las imposiciones. Con ello, se dejaba expuesta la problemática de qué categoría legal se adscribía a estas personas⁵⁸. El decreto Ley n° 603 no despejaba esta duda, y dedicaba sólo tres párrafos muy generales al «trabajo mínimo asegurado», pero planteaba que se elaboraría un reglamento que especificaría sus funciones y reglas.

A pesar de que se implantaría a la brevedad, no fue sino hasta febrero de 1975 que el Ministerio del Interior pudo ponerlo en práctica. Sin

comienzo la co-existencia del subsidio, con características propias de trabajo.

⁵⁴ *Decreto Ley n° 603 crea Sistema de Subsidios de Cesantía para los trabajadores de los sectores privado y público*, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago, 10 de agosto de 1974.

⁵⁵ Brañes, *op. cit.*

⁵⁶ *Decreto Ley n° 603 crea Sistema de Subsidios de Cesantía para los trabajadores de los sectores privado y público*, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago, 10 de agosto de 1974, Art. 12.

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ El Decreto Ley n° 603 dedica sólo tres párrafos muy generales al trabajo mínimo asegurado, pero plantea que se elaborará un reglamento que especificará sus funciones y reglas.

un reglamento y a través de una circular -del Ministerio del Interior- se informó a los intendentes la necesidad de implementar un «programa de empleo mínimo»⁵⁹. Tal como el decreto Ley n° 603, la Circular n° 42 dejaba la administración del programa a las municipalidades, en tanto éstas procederían a «(...) la contratación de mano de obra no calificada de trabajadores actualmente cesantes, sin importar el que se encuentren en la actualidad percibiendo subsidio de cesantía»⁶⁰. La duración del proyecto no debía demandar más de noventa días, y terminado este plazo, debían esperar otros 90 días, o el tiempo que se hubiese estado en el PEM, para volver a emplearse en uno de estos proyectos.

Contrario a lo señalado en el decreto Ley n° 603, esta Circular estipulaba que el régimen sería de jornada completa y se recibiría el ingreso mínimo del sector privado, más asignación por movilización y asignación por cargas familiares cuando correspondiera⁶¹. Desconociendo las instrucciones anteriores, en el punto quinto de la Circular n° 42, se indicaba que «(...) las municipalidades en calidad de patrón cotizarán ante el servicio de seguro social las imposiciones correspondientes»⁶². Esto también contradecía la normativa anterior que estipulaba que el ingreso que recibiera el beneficiario no se consideraría remuneración para fines legales. Más contradictorio aún era la denominación «patrón» para la municipalidad, ya que, de acuerdo a las intenciones de la normativa en seguridad social, se intentaba instaurar la subsidiariedad y apartarse de la paternidad asistencialista. Pero, ser patrón del inscrito implicaba, evidentemente, un régimen laboral y no un régimen de beneficencia⁶³.

Estas acciones del Estado, iban en un camino distinto a las declaraciones respecto a la reforma de la seguridad social que buscó sustituir la

⁵⁹ Circular n° 42, Departamento de Municipalidades, Ministerio del Interior, ARNAD, v. 17787, de 21 de febrero de 1975.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ De acuerdo a la circular n°42 de 1975 del Ministerio del Interior: el ingreso mínimo del sector privado era de 64 000 escudos, la asignación de movilización de 8400 escudos y por cargas familiares se pagaría 9400 escudos mensualmente. Cabe recordar que este tipo de ingresos ya estaban bajo las normas del sistema de prestaciones familiares que regula las cargas familiares (Decreto Ley n° 97 y Decreto Ley n° 307).

⁶² Circular n° 42, *op. cit.*

⁶³ Robert Castel señala que la seguridad era entendida en sus orígenes de dos formas una social y otra civil. La seguridad civil es abordada por el Estado Chileno en 1917 con la creación de la Junta Central de Beneficencia y Asistencia Social. Castel, *El ascenso de las incertidumbres...*, *op. cit.*, 147.

regulación «des-uniforme y discriminatoria»⁶⁴ por una uniforme y universal. Para realizar estos cambios, la participación del trabajador fue necesaria, y ésta debía orientarse a acelerar el desarrollo económico del país, permitiendo que los mismos trabajadores llegasen a ser dueños de una parte importante de los bienes de producción⁶⁵. Como aclaran las circulares y decretos, ni el PEM ni el «trabajo mínimo asegurado» estuvieron organizados según estos principios. De esta manera, el autor de ambos documentos –Enrique Montero Marx, Subsecretario del Interior- enviaba señales confusas en cuanto a la seguridad social.

Luego del control al PEM, efectuado el 16 de julio, se envió una nueva circular a los señores intendentes y alcaldes del país que, en lo sustancial, hacía alusión a «situaciones que es necesario reorientar»⁶⁶. Esta Circular reformaba la selección de «beneficiarios» del PEM, estipulando criterios para ello: jefes de hogar con mayor número de cargas, mayor periodo de cesantía y casos que el alcalde calificara. Además, se restringía a sólo un miembro por grupo familiar: el jefe de hogar⁶⁷. De manera indefinida, señalaba que era necesario que imperara el sentido social en la calificación de los «beneficiarios». Y en virtud de orientar la seguridad social a labores productivas, el Ministro permitía la participación de empresas privadas en la coordinación de los proyectos.

El Estado propiciaba el crecimiento del PEM y generaba vínculos con Estados Unidos para complementar el programa. La Circular n° 161, de septiembre de 1975, era elocuente, en la que se informaba a las intendencias y municipalidades de la firma de un convenio para la entrega de alimentos a los beneficiarios con la agencia internacional para el desarrollo AID USA⁶⁸. Los trabajadores con cargas familiares se beneficiaron de este convenio, con raciones irrisorias, pero mensuales: harina 2.4 kg., aceite

⁶⁴ Piñera, *op. cit.*, 3

⁶⁵ Circular n° 129, Sección ADTVA, Ministerio del Interior, ARNAD, v. 17788, 10 de Julio de 1975.

⁶⁶ Circular n° 147, Departamento de Acción Social, Ministerio del Interior, ARNAD, v. 17789, 11 de Agosto de 1975.

⁶⁷ El carácter de seleccionar fue continuo durante toda la duración del PEM y además que fueran los jefes de hogar los seleccionados, en la creencia de que se ampliaba la cantidad de hogares beneficiados si se restringía a uno por familia. Como se señaló anteriormente, se buscaba la amplitud por sobre la calidad. Esto se refuerza con la creación del POJH en 1982.

⁶⁸ Circular n°161, Departamento de Acción Social, Ministerio del Interior, ARNAD, v. 17790, 21 de Septiembre de 1975.

300 gr., avena o bulgor 1 kg., CSB 1 kg⁶⁹. El Estado, junto a Caritas, se encargaron de la implementación y distribución de los alimentos. Con este convenio, se insertó al PEM dentro de su «campana nacional social» y, por tanto, los trabajadores quedaron ligados a la beneficencia del Estado.

En octubre, a un mes del convenio, se envió la Circular n° 178, que estipulaba la capacitación de los beneficiarios en conocimientos del área de la construcción⁷⁰. Para aumentar más la productividad del programa, el Ministerio del Interior suscribió un convenio con CONAF, para utilizar mano de obra del PEM en el programa complementario de forestación, impulsado por el director de esta última entidad, Julio Ponce Lerou⁷¹. Esta comunicación confirmaba la exigencia de productividad que le preocupaba al Ministerio del Interior, ocupándose por no generar una dependencia ociosa⁷².

En noviembre, una nueva circular indicaba instrucciones complementarias, con el fin de reorientar anomalías detectadas en controles al programa. Así, se restringió aún más la selección de «beneficiarios», dejando fuera a jubilados, pensionados, trabajadores esporádicos e independientes y pequeños agricultores. Por otro lado, se reiteró que los proyectos debían ser de corta duración, y consolidó la participación privada que podría aportar dinero e iniciativas al programa, y no sólo ayudar en su coordinación, como se había decretado en agosto. Antes que terminase 1975, el Ministerio debió enviar otra circular estipulando que, para los casos de licencias médicas, se deberían pedir certificados médicos y señalaba que los organismos privados que pudieran usar mano de obra del PEM deberían ser sin fines de lucro. Ante la abundante producción de normas respecto al programa, en marzo de 1976, la Dirección de acción social del Ministerio del Interior lanzó el «Compendio de Instrucciones

⁶⁹ Bulgor: «Bulgur» Cereal hecho de granos. CSB: «corn, soy, blends», alimentos de alto valor proteico.

⁷⁰ Circular n° 178, Dirección de acción social, Ministerio del Interior, ARNAD, v.17790, 6 de octubre de 1975.

⁷¹ Circular n° 185, Dirección de acción social, Ministerio del Interior, ARNAD, v. 17790, 14 de octubre de 1975. El Ministerio del Interior pagó sueldos del empleo mínimo un 20% adicional para compra de bienes y/o capital.

⁷² La política del ahorro estatal debía aplicarse a la seguridad social, de esta manera mediante la Circular n°15 de 22 de Enero de 1976 el Ministerio del Interior autorizó a la división acción social de él mismo, a diseñar proyectos con remanentes de financiamiento.

vigentes»⁷³. Aquí no aparecía el primer documento con la reglamentación del PEM⁷⁴, la Circular n° 42, que tenía normas contrarias a las que seguía el Ministerio desde la Circular n° 147, en cuanto a la cotización y sueldo.

Como se ha señalado, el Ministerio del Interior disponía del personal del PEM para hacer convenios con otras entidades públicas. Así, en abril de 1976, se realizó un convenio entre CONAF y el sector privado, para implementar un plan de forestación con personal del PEM. El Fisco pagaría el sueldo de empleo mínimo y el privado sólo pagaría la diferencia de éste y el sueldo agrícola. Curiosamente, en este caso de traspaso de mano de obra, el forestador privado debía pagar las cotizaciones del trabajador, que, cabe recordar, el Ministerio se había esforzado en considerarlo como beneficiario.

Evidentemente, el Ministerio se daba cuenta del uso de conceptos con significados distintos, que llevaban a reconocer derechos del trabajador, estipulados en el Código del Trabajo de 1931 y en las normas sociales aún vigentes en Dictadura⁷⁵. Esto no hacía sentido con la intención del gobierno de mantener estas iniciativas como subsidios. Por lo tanto, se envió la Circular n° 117, de junio de 1976, que aclaraba

«que cuando se mencionan los vocablos contrata, contratación y/o convenios en las instrucciones anteriores, están referidas a proceso de admisión que significa inscripción, selección y alistamiento. Esta concepción implica, que no se diseñará ningún tipo de documento (contrato de trabajo, convenios u otros) para celebrar un acto de compromiso entre el Municipio y las personas que acojan a los beneficios del P.E.M. Las personas enlistadas o enroladas en cada Municipio tendrán derecho a un subsidio. Por lo tanto, deberá entenderse que los vocablos usados en instrucciones anteriores tales como: sueldo, salarios y/o remuneraciones se entenderá como subsidio»⁷⁶.

⁷³ Circular n° 46, Dirección de acción social, Ministerio del Interior, ARNAD, v. 17886, 3 de marzo de 1976.

⁷⁴ Sin embargo el Ministerio no olvidó que emitió esta circular y en la Circular n° 59 de 16 de marzo de 1976 señala «mediante Circular n° 42 de 21 de febrero de 1975, se dio comienzo al programa de empleo mínimo». Cabe señalar que no se hace alusión al D.L. n° 603 como documento rector del PEM, lo que se explica por la escasa información que entrega este Decreto sobre el programa y que lo llama con otro nombre «Trabajo mínimo asegurado».

⁷⁵ Se deroga en Dictadura.

⁷⁶ Circular n° 117, Dirección de desarrollo comunitario y social, Ministerio del Interior, ARNAD, v. 17887, 9 de junio de 1976; Oficio Ordinario n° 3418 del Servicio de Impuestos Internos, subdirección de operaciones, departamento

Sin embargo, otras inquietudes aparecieron. Esta vez, correspondió al Servicio de Impuestos Internos intervenir en la confusión de autoridades e instituciones. La cuestión se suscitó ya que el alcalde de Pudahuel solicitó una excepción tributaria de los productos fabricados por «beneficiarios» del PEM. La respuesta del director de Impuestos Internos fue que la Ley se basaba en la «igualdad y generalidad». Por lo tanto, una excepción tributaria significaría una excepción, lo cual iba en contra del libre mercado y significaría una desventaja para los pequeños productores. En consecuencia, en caso de comercializar la producción del subsidio, era necesaria la tributación, lo que llevaba a que los «beneficiarios» asumieran personalidad jurídica, o que el fisco se pagara impuestos a sí mismo. A pesar de que sólo primó el sentido productivista en la seguridad social, no se especificó, mediante una circular u otro documento, qué trabajos productivos realizarían los «beneficiarios», fuera de los convenios. Así en, junio de 1976, la Circular n° k-157⁷⁷ daba cuenta de instrucciones a la evaluación del PEM y en ella se revelaba la existencia de personal trabajando en aserraderos, talleres industriales, el plan aurífero y talleres municipales. Alguno de éstos pudo haber contenido los productos en cuestión nombrados anteriormente.

De acuerdo al objetivo del servicio nacional del empleo, con respecto a buscarle trabajo a los inscritos en el PEM en la empresa privada y así darle solución permanente a su cuestión transitoria⁷⁸, el Ministerio del Interior firmó un nuevo convenio, esta vez, con el Ministerio de Obras Públicas, para «(...) lograr plena eficiencia y un adecuado traspaso del personal adscrito, hacia labores productivas que les permita desempeñarse como trabajadores normales»⁷⁹. De esta manera, el MOP solicitó la concurrencia de personal del PEM en obras de contratistas suyos, pero con régimen de trabajador normal y no en calidad de beneficiario. Así se liberaba al Fisco del pago de su remuneración, que pasaría a ser responsabilidad del contratista. Ante la notable excepción de este convenio, el punto octavo de la misma Circular incorporaba una consideración ya conocida: «(...) en situaciones especiales de trabajo en que el Ministerio

de compraventas, Dirección de desarrollo comunitario y social, Ministerio del Interior, ARNAD, v. 17887, 18 de junio de 1978.

⁷⁷ Circular n° k-157, Dirección de Desarrollo Comunitario y Social, Ministerio del Interior, ARNAD, v. 17887, 28 de Julio de 1976.

⁷⁸ Circular n°117, Ministerio del Interior, ARNAD, 9 de junio de 1976.

⁷⁹ Circular n°k-164. Dirección de Desarrollo Comunitario y Social, Ministerio del Interior, ARNAD, v. 17887, 10 de agosto de 1976.

de Obras Públicas pueda absorber personal [del] programa de empleo mínimo, presentará proyectos específicos a los respectivos intendentes»⁸⁰. Este punto reafirmaba el proceso de transferencias de trabajadores del empleo mínimo bajo el rotulo de beneficiarios, conformando una planta informal y adjunta a la planta de empleados públicos, que experimentó un fuerte recorte.

El nacimiento del régimen laboral desde el régimen de beneficencia lo coronó la utilización, en 1983, de adscritos al POJH en labores de fiscalización de adscritos al PEM. Este acto constituyó el reconocimiento de la diferenciación de labores dentro de una actividad, lo que es propio del régimen laboral. La necesidad de emplear profesionales cesantes como jefes de obra y hombres calificados para el puesto de capataz reforzaba esta idea. A la diferenciación de roles se sumó la diferenciación entre monto y sueldo. Hacia 1983, los obreros comunes recibían 4000 pesos, los capataces 15 000 pesos y los jefes de obra 30 000 pesos, aunque todos tenían en común el ser cesantes, pero con distinta categoría.

Institucionalización de la excepción 1977 -1982

A pesar de la ambigüedad normativa, hacia 1977, la subsecretaría del Ministerio del Interior bajó su producción de circulares y telegramas a las autoridades comunales y regionales del PEM. La falta de consultas sobre la aplicación de las normas se debió a que las autoridades llegaron a un entendimiento de la normativa y del funcionamiento del programa. Las comunicaciones de la Subsecretaría se tornaron mensuales y, con el fin de pagar el monto del subsidio, solicitaron la entrega de proyectos para el programa e informes mensuales sobre el convenio AID. Una muestra de la notable confianza que fue ganando el poder municipal es la Circular n° E-10 que otorgaba «mayor autonomía y flexibilidad en la administración de los presupuestos»⁸¹. En concordancia con ello, en 1979 se creó el «fondo municipal», como forma de financiar todas las políticas descentralizadas. Un síntoma más, fue que la fiscalización pasó de ser mensual, a anual y no sólo al PEM, sino al conjunto de medidas sociales del gobierno, y de

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ Circular n° E-10, Oficina de planificación y presupuesto, Ministerio del Interior, ARNAD, v. 18247, 1 de febrero de 1980.

tal modo que «(...) en el futuro dichas evaluaciones serán requeridas por el nivel central sólo una vez al año»⁸².

Las circulares se institucionalizaron como las normas del PEM. A falta de un reglamento, se dio cuenta del compendio de circulares como un documento de consulta para las autoridades. Así era evidente en una comunicación del Subsecretario del Interior, quien ocupó como base otros documentos antes emitidos: «el suscrito en su calidad de presidente del consejo de Alcaldes, aclaró que de acuerdo a la Circular n° 42 del Ministerio del Interior, en su punto n° 5 que dice textualmente, ‘los trabajadores contratados deberán cumplir diariamente jornada completa de trabajo y recibirán el ingreso mínimo correspondiente al sector privado’»⁸³. De este modo, las comunicaciones se convertían en normas⁸⁴. El Ministerio del Interior dejaba de expender circulares complementarias y se quedaba con las ya señaladas. Además, el programa comenzaba a depender menos del nivel central: las decisiones pasarían por el Alcalde y las oficinas descentralizadas del Estado.

El gobierno estuvo concentrado en aplicar el programa en los primeros años, pues luego, éste ya caminaba por sí mismo. Fue necesario, entonces, recubrirlo de una institucionalidad alrededor, de modo que el cambio de visión respecto a los problemas sociales se hiciera efectivo. Entre las oficinas existentes, como la oficina de colocaciones, las municipalidades y ODEPLAN, se crearon y fortalecieron oficinas especializadas en la atención de la cesantía: Sub-departamento de Cesantía, Oficina Comunal de Acción Social (OCASMI), Servicio Nacional del Empleo (SENDE), Oficina Comunal de Información de Empleo, Comité Comunal de Acción Social, División de Desarrollo Comunitario y Social y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Sus tareas consistieron en entregar capacitación, estadísticas y registros de empleo, proyectos de empleo e información a la población sobre ofertas laborales. Estas instituciones colaboraron paralelamente con el alcalde y el intendente en la generación de empleo, y fueron de gran ayuda para descongestionar al municipio y, a la vez, conocer de mejor manera el problema de la cesantía. La mayoría de estas oficinas decantaron y se

⁸² Circular n° 43, División de desarrollo, Ministerio del Interior, ARNAD, v.17785, 4 de mayo de 1981.

⁸³ Oficio n° 284, Sub-departamento de Municipalidades, Ministerio del Interior, ARNAD, v.17785, 2 de junio de 1975.

⁸⁴ Véase Giorgio Agamben, *Estado de excepción homo sacer, II, I*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora, 2007, 25.

fusionaron con otras entre 1976 y 1982, siendo asimiladas por el SENCE, el Ministerio del Trabajo y las municipalidades. Tenían razón de ser sólo en un ambiente de crisis laboral, por tanto, estaban destinadas a ser suprimidas. Además, y como se ha señalado, la aplicación del modelo exigía la reducción de la planta estatal. Por lo tanto, las mencionadas instituciones se usaron para responder de manera temporal y parcial al problema de la cesantía, evitando los roles de protección que las instituciones del Estado tuvieron anteriormente.

Los convenios, instituciones y medidas que atacaron la cesantía, estuvieron condicionados por la variación de población cesante / desocupada, así como también afectaron en que este mismo indicador descendiera. Por tanto, el PEM y la serie de convenios productivos se convirtieron en un factor importante para explicar la disminución de 8.3% a 8.1% de la tasa de cesantía, cifras más que satisfactorias para una política subsidiaria. A pesar del incremento experimentado en 1978, desde este año hasta 1981, la cesantía sólo disminuyó llegando al piso de 7.5% en 1980. Ese fue el mejor año de las políticas de empleo, ya que bajó tanto la cesantía como la desocupación, que decreció considerablemente al 10.4%.⁸⁵ No sólo el gobierno estaba absorbiendo desocupados, sino que también la empresa privada (ver gráficos 3 y 4). Estos fueron años en los que parecía que el PEM no sería necesario e, incluso, los Ministros de Hacienda hicieron declaraciones públicas en relación con el cierre del PEM. La Junta Militar vivía su mejores años –al menos en materia económica- desde que estaba en el poder: la desocupación estaba casi controlada, tenían una nueva constitución y, además, consolidaban reformas estructurales como el Plan Laboral y la reforma previsional de José Piñera.

⁸⁵ El INE, y Eduardo Morales, manejan cifras de desocupación distintas para el periodo. Diferencias que se explican en la metodología de medición y por tanto en los resultados. Hemos expuesto ambas, ya que concuerdan para una visión de tendencia temporal de la desocupación y del desempleo.

Gráfico n°3. Relación entre tasa de cesantía y desocupación



Fuente: Banco central⁸⁶.

Las mejores cifras de empleo fueron el primer triunfo de la política subsidiaria, consolidaba a sus autores en las cabezas directivas de la administración y despejaba la ambigüedad inicial. Esto tenía relación con una consolidación de la vertiente neoliberal en la dirección de la economía política del régimen. Para Verónica Valdivia, el Plan Laboral de José Piñera fue el punto cúlmine de la consolidación del libre mercado y la caída de la racionalidad pensada desde el Estado para la sociedad⁸⁷. El Plan Laboral significó una orientación evidente ante la falta de claridad, y también trajo profundas reformas al mundo laboral, en forma de decretos leyes, ya que no renovó el Código del Trabajo vigente de 1931.

El estatismo del Código del Trabajo de 1931 establecía regulaciones en materias de contratos colectivos, permitía al sindicato la negociación del salario mínimo y, lo más importante, daba a entender que las acciones del Estado debían proteger y cubrir al trabajador, así como generar ramificaciones para construir una «red de asistencias» en torno al trabajo. A pesar de todo lo señalado, para el sector público la sindicalización estaba prohibida: «(...) no podrán sindicalizarse ni pertenecer a Sindicato

⁸⁶ Banco Central, *Indicadores económicos y sociales de Chile 1960 -2000*, Departamento Publicaciones de la Gerencia de Investigación Económica, Santiago, División Estudios Banco Central de Chile, 2001, 519 – 522.

⁸⁷ Valdivia, *op. cit.*

alguno, los empleados u obreros que presten sus servicios al Estado, a las Municipalidades o que pertenezcan a empresas fiscales»⁸⁸.

Aunque el sector público y los movimientos obreros lucharon por la sindicalización, el Plan Laboral volvía a establecer restricciones a la sindicalización. En la interpretación, su autor, José Piñera, la negociación de los sindicatos había consolidado un escandaloso sistema de «jugosas ventajas personales»⁸⁹. La intervención de bienestar había sido entendida por Piñera como el principal problema. El bienestar de unos era la precariedad de otros, entendiendo que la excepcionalidad y la diferenciación jurídica por tipo actividad era incompatible; la única diferencia plausible era la de productividad. La des-sindicalización decantó en la prohibición de la negociación por actividad de producción, cortando de raíz las posibilidades de los cordones industriales. Piñera percibió que la negociación obstaculizaba la producción, y que los sindicatos tendían a bajar la eficiencia de la economía. Por ello reparó en que las relaciones con el mundo laboral debían individualizarse, salir de la red e ingresar a la competitividad.

Este punto era reflejo del cambio de concepción de sociedad que se plasmó con este proyecto, que se encauzó de una sociedad salarial a una sociedad de propietarios. Concebir al trabajador como individuo, estaba en consonancia con hacer del trabajo un bien transable. En este entendido, las carteras de Hacienda, Interior y Trabajo orientaron los programas de beneficencia hacia el libre mercado. Si el PEM llegó hasta los sub-contratistas en 1976, hacia 1979, a nadie le extrañaba que la política asistencial fuese productiva en talleres, pequeñas industrias e incluso remodelando el Estadio Monumental⁹⁰. La beneficencia se tornó tan productiva como el trabajo mismo y, además, contaba con una normativa consolidada e, incluso, demandantes del producto en el sector privado. Si bien, las labores fueron pensadas para el bienestar comunal, ya en 1981 el buen ritmo de la economía incentivaba a seguir creciendo. Entonces, ¿cómo cerrar el PEM?

Como hemos señalado el entendimiento de la ambigüedad normativa y la consolidación de la institucionalidad subsidiaria estuvieron apoyados por las buenas cifras de empleo, tanto la desocupación como la cesantía habían experimentado un descenso considerable, en gran medida por el

⁸⁸ *Código del trabajo* 1931, Art. 365, 78-89. Recién en 1943 se fundó la ANEF, por Clotario Blest.

⁸⁹ Piñera, *op. cit.*, 3.

⁹⁰ *Revista Hechos Urbanos Boletín de información y análisis*, 27, Santiago, noviembre de 1983.

PEM. Sin embargo, al llegar 1982, la economía chilena entró en crisis y los despedidos aumentaron. Toda esa nueva masa cesante demandó un cupo en el PEM, que no daba abasto, por lo que se creó otro programa de características similares, que sólo se concentraría en jefes de hogar y dueñas de casa. Nuevamente, los despedidos traían asistencia, y la respuesta a la crisis era mediante un programa temporal: más personas entraban al limbo del sub-empleo, ahora llamado POJH.

Crisis económica y creación del POJH: 1982-1984

En la caída de la economía de 1982, la sociedad presionó por una respuesta enérgica del gobierno, ya que la desocupación llegó hasta el 32%⁹¹. Paralela a la intervención a nivel financiero para salvar a la banca privada de la quiebra, se intervino en la catástrofe del empleo, para evitar que las personas sucumbiesen en la pobreza y que los pobres no cayeran en mayor desgracia. La solución fue la Ley n°18.020, que creó al «Programa de empleo para jefes de hogar» (POJH). Dada la situación y la angustia de la cesantía, el PEM y el POJH, se erigieron como la única opción para la población desocupada. Una crónica de época relata que:

«(...) un grupo de obreros fueron llevados a cumplir faenas a ocho kilómetros al interior de la localidad de Santa Juana, en la octava región con promesas de salarios de 560 pesos diarios, además de alimento y techo gratuito, debieron regresar dificultosamente a Concepción, al comprobar que la realidad era muy distinta. En el lugar se les informó que no se les cancelarían más de 180 pesos al día, descontándoles 60 pesos diarios por alimentación. A la vez deberían pagar el valor de las herramientas que proporcionaría. Los trabajadores que habían renunciado previamente a los programas de absorción de cesantía, esperaban ayer con su equipaje que se les volviera a aceptar en ellos»⁹².

Más evidente fue el testimonio de una beneficiaria, ella señalaba que «en esos años la única opción que teníamos para ganar dinero era traba-

⁹¹ Meller y Solimano, *op. cit.*; Foxley et al., *op. cit.* La tasa desocupación para el Banco central para el año 1982 fue de 19,6%.

⁹² *El Mercurio*, 12 de marzo de 1983, Cuerpo C, 7.

jar en el PEM»⁹³. Para la población cesante, la mayoría de ellos obreros, el subsidio se convirtió en el horizonte laboral⁹⁴. Otro punto notable fue que la sociedad seguía recurriendo al Estado como garante de protección, es decir, la relación entre el trabajador y el Estado no terminó de manera tajante con el cambio de ideología.

El PEM debió abrir más vacantes y generar más actividades productivas. Durante 1980 se generaron 2 107 284 vacantes en sus programas, en 1982 fueron 2 721 591 y para 1983 la situación ya era crítica; por lo tanto, el nivel de inversión de Hacienda fue mucho mayor para llegar a los 4 098 939 vacantes. A la enorme masa de adscritos del PEM se sumó a la enorme masa del POJH que, en 1983, llegó a ofrecer 1 934 736 cupos⁹⁵. Esta inscripción masiva en los registros municipales generó largas filas para poder registrar los datos y, con ello, aún se debía esperar que se abrieran nuevos proyectos o que se abriera una vacante. Una ex beneficiaria daba cuenta que «(...) no era muy fácil ingresar al PEM, porque había mucha gente que necesitaba trabajo y yo creo que por eso se demoraron en llamarme. Habrán pasado unos dos meses y finalmente me dijeron que me presentara a trabajar en la Av. Pedrero»⁹⁶. El Estado contuvo, entre 1982 y 1983, una masa enorme de beneficiarios en el sistema, lo que provocó que los trabajos que realizaban fueran menos productivos. No se sabía qué hacer con tanto desocupado en los programas; florecieron labores improductivas y, en ocasiones, sin sentido. Así lo relataba un trabajador en un reportaje de *El Mercurio*: «(...) es totalmente inútil esto ¿pa' que emparejamos este pedazo?»⁹⁷. Por ello recibieron el apodo de «marcianos», por estar todo el día dando vueltas a la Tierra.

Sumado a la angustia de la cesantía, los trabajadores experimentaron la pérdida de *status* social por estar en estos programas. Estar dentro del PEM o del POJH implicaba una vergüenza por las burlas y una humillación por el bajo monto del subsidio, a pesar de trabajar todo el día. Los

⁹³ Entrevista realizada por Felipe Urrea a Cecilia Morán, Santiago, 11 de julio de 2013.

⁹⁴ Banco central, *op. cit.*

⁹⁵ *Ibid.*, 568 – 570. No debe entenderse que el Plan tuvo 4.098.939 trabajadores en 1983 (lo mismo se aplica para las otras cifras) dada la alta rotación en los proyectos, es más seguro hablar de vacantes de empleo que de cantidad de gente empleada en un año.

⁹⁶ Entrevista realizada por Felipe Urrea a Cecilia Morán, Santiago, 7 de noviembre de 2013.

⁹⁷ *El Mercurio*, marzo de 1983, citado en Morales, *op. cit.*, 46.

recuerdos de Soledad Jara, una beneficiaria, del PEM eran elocuentes: «Triste, hubiera querido otras expectativas de vida. Dolorosa, muy marcadora de mi vida»⁹⁸. En medio de la miseria, el subsidio era todo lo que había; el mercado en crisis no ofrecía trabajo y el Estado sólo subsidiaba la miseria. Ante la incertidumbre, los trabajadores buscaron otro tipo de protección, y volvieron a la proximidad: la olla común y la solidaridad de clase.

La miseria generaba solidaridad entre los «sin pega». Cecilia Morán, beneficiaria en la población La Victoria, señalaba: «(...) nunca me voy a olvidar que, un día, una madre le dijo a otra: no te preocupes, mi hijo comió ayer, que hoy coma el tuyo, y así floreció la solidaridad entre nosotros, los sin pega»⁹⁹. La seguridad social subsidiaria del Estado era insuficiente para muchos de los trabajadores, más aún, si el ingreso era tan bajo, era mejor juntarse con otros «sin pega». A pesar de que el modelo era altamente individualizador, la posibilidad de ser una masa facilitaba la acción de lo social. La solidaridad «desde abajo» se desarrolló en contrasentido de la competitividad del mercado establecida «desde arriba». Los «sin pega», finalmente, volvieron a la mutualidad de las protecciones ante la ausencia del Estado y del mercado.

Una vez establecidas estas solidaridades, el paso siguiente era la organización. Los «beneficiarios» del subsidio formaron agrupaciones comunales de trabajadores del PEM y del POJH y las más potentes llegaron a tener características de sindicatos. En Pudahuel y Quinta Normal se conformaron fuertes relaciones entre los «beneficiarios», que presionaron al gobierno comunal por el pago en la fecha adecuada, como daba cuenta el boletín del MIR:

«(...) otro paro masivo efectuaron los trabajadores del POJH de Pudahuel y de San Miguel, el 18 de abril, para exigir la cancelación de sus sueldos de hambre que correspondían al 15 de ese mes (...) en marzo, un grupo de indignadas mujeres del PEM, cuyos pagos estaban atrasados en dos días, habían dado la pauta: zamarrearon y golpearon al Alcalde de Pudahuel Eduardo Bajut, en medio del patio de la Municipalidad»¹⁰⁰.

⁹⁸ Entrevista a Soledad Jara, Santiago, 7 de Noviembre de 2013.

⁹⁹ Entrevista realizada por Felipe Urra a Cecilia Morán, Santiago, 11 de julio de 2013.

¹⁰⁰ *El Rebelde en la clandestinidad*, 198, Santiago, mayo 1983, citado en Oscar Peñafiel «¡A tomarse las comunas! La táctica del MIR para el periodo de las Jornadas de Protesta Nacional, momento de constitución de movimiento popular (1983-1984). El caso del paro comunal de Pudahuel (26-27 de

DEL TRABAJO PROTEGIDO AL TRABAJO SUBSIDIADO...

Esta acción de «motín» por parte de los «beneficiarios» reflejaba, en cierto sentido, lo que E. P. Thompson denominó la «moral económica de los pobres», que operaba cada vez que sentían vulnerada la «visión tradicional de las normas y las obligaciones sociales»¹⁰¹, en el entendido que el Estado no cumplía su obligación tradicional. La huelga, el paro y la olla común reflejaban un sentido de moverse en masa, que recobraba las protecciones en términos de organización social, en las proximidades de los «beneficiarios». Con estas protecciones de proximidad se lidiaba con los riesgos de la cesantía y de la incertidumbre del trabajo precario.

Fotografía n°1. Trabajadores del POJH



Fuente: *Fortín Mapocho*, 26 de agosto de 1988. Fotógrafo Jorge Oliva.

Desde el bando neoliberal y empresarial se afirmó que la intervención llegó a afectar el desenvolvimiento natural del mercado. Tanto Rolf Lüders como el Presidente de la Confederación de la Construcción, lo denunciaron. Este último indicó que «(...) el 62% de los trabajadores del sector [de la construcción] están cesantes y el 70% del PEM y el POJH,

julio, 1984)», *Tesis para optar al grado de Licenciado en Historia*, Santiago, Universidad de Chile, 2010, 246.

¹⁰¹ E. P. Thompson, «The moral economy of the English Crowd in the Eighteenth Century», *Past & Present*, 50, febrero de 1971, 79.

son obreros de la construcción»¹⁰². La crisis de empleo hacía que, incluso, los profesionales se inscribieran en el programa. *El Mercurio* daba cuenta que, hacia 1983, se firmaría la prórroga de contrato a 1084 profesionales adscritos al POJH¹⁰³. Esta participación de las políticas subsidiarias en el mercado conllevaba, necesariamente, a erosionar la relación de los trabajadores con el mundo privado. Así lo remarcaba la Unión Social de Empresario Cristianos: «(...) la crisis que vive el país ha afectado profundamente las relaciones entre el sector laboral y empresarial»¹⁰⁴. En 1983, la política de absorción de empleo no fue fiel al libre mercado, uno de los fundamentos de un Estado neoliberal.

En 1984, la crisis comenzó a declinar y el modelo empezaba a caminar de nuevo en 1985. La recuperación hizo posible, y de manera definitiva, el corte con las políticas de absorción de cesantía. Ya en 1985, el Ministerio del Interior comenzó a cancelar proyectos del PEM y a redirigir sus «beneficiarios» al POJH, para así unificar la beneficencia en un programa, sólo para cesantes y que fueran Jefes de Hogar; no más jóvenes en el programa. El declive de vacantes y número de «beneficiarios» fue tan estrepitoso como el crecimiento que experimentó en 1983. Finalmente, en 1988, se acabó con ambos proyectos con una cantidad muy baja de «beneficiarios», con menor cesantía y mayor ocupación de la población. El modelo neoliberal se había consolidado, había pasado por su primera gran crisis y, aun así, no se volvió a la intervención de bienestar. Sin embargo, otro tipo de intervención se había consolidado de manera temporal: una de carácter subsidiario, con objetivos de ajuste a la estructura del modelo. Para 1988, este tipo de intervención no era necesaria, pues la demanda por el subsidio era baja y, además, distorsionaba los incentivos del mercado laboral.

Se dio cierre a una época de turbulencias. El subsidio se consolidó como medida para relacionar al Estado con el ámbito productivo de la vida social. La institucionalidad se centraría en el manejo efectivo de fondos y la calificación de las necesidades. Para ser eficiente, no todos podían acceder al subsidio; se debían generar restricciones. Así como al PEM se le fueron sumando una serie de restricciones y filtros, obtener ayuda del Estado sería todo un proceso de postulación en el retorno a la democracia. Igualmente, los gobiernos concertacionistas no generaron un cambio

¹⁰² *La Tercera*, 27 de septiembre de 1983, citado en Morales, *op. cit.*, 53.

¹⁰³ *El Mercurio*, 31 de julio 1983, citado en *Ibid.*, 51.

¹⁰⁴ *El Mercurio*, 30 de julio 1983, citado en *Ibid.*, 50.

rotundo en el mundo laboral. Más aún, Chile se convirtió en ícono del crecimiento en base a un mercado flexible y desregulado.

Conclusión

En los 14 años de duración del PEM persistió la lógica de protección, aunque se dismantelaron las protecciones. No obstante, el gobierno militar trató de instaurar la lógica subsidiaria como medio de relación con lo social. Inevitablemente, por la naturaleza misma del programa, lo llevó hacia algún tipo de empleo, aunque fuese el más precario, y la sola iniciativa estatal como fundamento de los programas hicieron de ella una acción interventora, aunque fuese en su grado más mínimo. Mediante las circulares, decretos y oficios, el gobierno, que quiso desmarcarse de la intervención, la empleó sin reconocerlo, generando las lagunas previsionales que le preocupaban al diputado Arenas.

En los hechos, el carácter protector del Estado aparecía minimizado, pero no descartado por completo. En un primer momento, y aún influenciado por la tradición estatista, se planteó la intervención en un grado mayor denominándolo «Trabajo mínimo asegurado», por lo que la noción de ser «mínimo» también estuvo presente desde un principio. Así, la amplitud permitió generar un cupo garantizado en el programa, de modo que aseguraba la existencia, es decir, existía una noción de protección. Pero, luego se extendió la incertidumbre, en tanto se establecieron las restricciones de ingreso. No obstante la ambigüedad de los programas, es posible distinguir tres denominaciones para el mismo sujeto: cesante, trabajador y beneficiario. Cada una de ellas era distinta a la otra, sin poder decir, claramente, que alguna no le correspondía al destinatario de la política. En cambio, sí se puede afirmar que éste contenía en sí a las tres denominaciones.

Ante la evidente necesidad de intervenir, el PEM y el POJH consolidaron el tipo de acción estatal parcelada, des-centralizada y temporal. Además, consolidó un tipo de sujeto –el beneficiario–, quien fue el centro de la política social por sobre el trabajador, en el entendimiento que la ayuda estatal era un beneficio, y no un deber. Otro punto era que las protecciones se privatizaran; el Estado tendió a individualizar las protecciones y que fueran los mismos trabajadores quienes buscaran y transaran

sus protecciones en el mercado de la previsión social. Así, mediante el PEM y el POJH, se logró erosionar la idea que el Estado debía sostener al trabajador y su bienestar, hasta redireccionar la acción como la ayuda, el auxilio, la salvaguarda.

Los estudios realizados entre los años 1980 y 1984 sobre el PEM son variados. Por un lado, algunos economistas reflexionaron en torno a la productividad del programa y su comportamiento en el mercado laboral. En otras disciplinas, como la sociología, el PEM fue estudiado en su rol socializador y como variable en actitudes de vida. Los sociólogos Jaime Ruiz-Tagle y Roberto Urmeneta han publicado *Los trabajadores del programa de empleo mínimo*¹⁰⁵, la primera obra que trabaja la normativa del programa y además dedica un estudio de caso. Un documento complementario es *Políticas de empleo y contexto político: el PEM y el POJH*¹⁰⁶, de Eduardo Morales, que tiene el mérito de otorgar una contextualización política del programa. Sin embargo, la interpretación de estos autores sobre el programa es bastante limitada a la realidad inmediata. Tomaron el carácter autoritario del régimen para extrapolarlo a la política social y, de esta manera, vincularon al programa como una ramificación del capitalismo autoritario y las acciones de las autoridades como una humillación y reducción de la clase obrera.

Consideramos que el programa en sí contenía, inevitablemente, el autoritarismo de época, pero, por sobre esta cuestión, se situaba la imposición de una racionalidad nueva a las relaciones del Estado con lo social. La individualización de relaciones era más relevante que el autoritarismo, que el Estado ya había puesto en práctica antes. Ante el paradigma de cambio de modelo económico-social, hemos desarrollado en este artículo una lectura del programa como la consolidación de una nueva racionalidad estatal en su relación con lo social. A pesar, que el PEM y POJH fueron cerrados en 1988, la política de subsidios, la flexibilidad laboral y la desregulación de la economía son cuestiones que aún siguen estructurando nuestra realidad.

¹⁰⁵ Ruiz-Tagle y Urmeneta, *op. cit.*

¹⁰⁶ Morales, *op. cit.*