

ESTUDIO

DESEMPLEO, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y POLÍTICA SOCIAL*

Luis A. Riveros**

En este trabajo se hace una revisión general de la evidencia disponible sobre la situación del desempleo, la distribución del ingreso y la relación que el gasto social tiene con estas variables. Se señala que el desempleo debe entenderse básicamente como una situación no voluntaria que ha tenido un efecto negativo sobre la distribución del ingreso que se adiciona a tendencias de tipo secular.

El trabajo presenta evidencia estadística sobre las características de los ocupados y la aplicación del gasto social. Se concluye que el problema social de mayor envergadura se conecta con un grupo de desocupados en extrema pobreza y, al parecer, eventualmente inempleables en las actuales condiciones; así se establece que la administración del gasto social ha sido muy ineficiente como para detectar diferentes tipos de necesidades en distintos desempleados, que hay que hacer un esfuerzo definido en esta dirección y también en lo que respecta a la administración centralizada del Programa y la redefinición de los objetivos a atender.

El problema de la desocupación en Chile continúa atrayendo la preocupación de un sinnúmero de analistas dentro de la profesión y, cada vez con mayor nitidez, él se insinúa como un objetivo central de la política económica, cuya prioridad concita en forma más o menos evidente el consenso de la nación.

En parte como producto de fenómenos de muy largo plazo relativos a la evolución de los sectores productivos básicos, profundizados en medida muy importante por el conjunto de reformas

* Este trabajo fue presentado el día 29 de mayo de 1984 en el Seminario "Desarrollo Social: Logros y Objetivos" organizado por el CEP.

** Profesor de Estado, Universidad Técnica. Magister en Economía, Escolatina, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile; M. A. y Ph. D. (c) Universidad de California-Berkeley. Profesor-investigador y director Escuela de Postgrado, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.

económicas emprendidas a partir de mediados de la década pasada, el desempleo chileno escaló a magnitudes cuyo mínimo durante los últimos años se ubicó cerca del quince por ciento. La profunda recesión internacional que ha afectado al país en los últimos dos años, ha actuado con inusitada violencia sobre una situación ya declarada de alto desempleo, logrando duplicar el porcentaje mencionado. Es sabido que el análisis de este fenómeno reviste una tremenda complejidad que se vincula al hecho de que el desempleo promedio se mantuvo en niveles relativamente altos al mismo tiempo que la economía experimentaba una notoria recuperación.

El análisis de la cuestión de la desocupación y las preguntas de política económica que ella deje establecidas permiten subrayar el aspecto de ineficiencia económica que este problema conlleva en el sentido de que un factor de producción se está usando en forma subóptima, lo que extiende el problema hacia el cuestionamiento de la función que estaría cumpliendo el mercado laboral. Intimamente unido a esto se encuentra la preocupación relativa a la ineficiencia social que implica un alto desempleo no voluntario al determinar que un porcentaje de la fuerza de trabajo se encuentre al margen de las posibilidades de obtener un ingreso y aparezca, de tal forma, como un sector redundante, sin posibilidades de elegir alternativas destinadas a su propia autorrealización.

En la medida que el tiempo promedio de desocupación se mantiene relativamente extenso, la incidencia que tiene para el largo plazo este fenómeno acentúa la validez de la aseveración sobre que éste constituye un problema que debe preocupar en forma preferencial a los lineamientos de política.

Basados en los efectos distributivos perversos que acarrea una situación de mayor desempleo relativo de la fuerza de trabajo, la presencia activa de una eficiente política social aparece como una cuestión de vital importancia. Ella se confunde íntimamente con la necesidad de un sistema social paliativo de los problemas asociados a la pobreza y, en definitiva, el problema del desempleo no es intrínsecamente diferente de ello. Sin embargo, debido a que el problema del desempleo debe considerarse como un problema de tipo transitorio y dado que afecta a estratos de población de distinta naturaleza socioeconómica, el esfuerzo de estos programas debe centrarse en ser eficientes por la vía de su transitoriedad y por medio de la determinación específica de los sectores que han de ser el objetivo central a atender.

Esto último requiere un diagnóstico más preciso acerca de las características de la población desocupada, de manera de poder establecer con mayor precisión el destino de los recursos a emplearse, como así también el diseño de los mecanismos más adecuados para el logro de los objetivos perseguidos.

En este trabajo se intenta poner de relieve la fuerte interrelación que existe entre el problema de la desocupación, la situación distributiva de los ingresos y la implementación de una eficaz política social. En particular, estas relaciones se subrayan por medio de dos hechos básicos: que la desocupación tiende a concentrarse entre los más pobres y que de entre los desocupados existe una masa crítica en extrema pobreza y situación de inempleabilidad la cual debe pasar a constituir una prioridad absoluta.

Aquí no se intenta establecer una revisión exhaustiva del problema distributivo y de sus interrelaciones con el desempleo, en parte porque la evidencia estadística no es lo suficientemente generosa. Del mismo modo, no se pretende tampoco establecer todos los aspectos relativos al gasto social en relación al desempleo. Por el contrario, el propósito básico de este trabajo es el de poner de relieve las interrelaciones fundamentales entre desempleo, distribución y gasto, del modo como efectivamente lo permite la información disponible, y en el ánimo de contribuir a la discusión académica acerca de las políticas sociales más adecuadas para combatir los indeseables efectos de este problema que seguramente ha de afectar a nuestra economía por varios años más.

En la segunda sección se discuten los antecedentes del problema del desempleo chileno, basados en un sinnúmero de otras investigaciones que han destacado el carácter de no voluntario del fenómeno. En la sección tercera se revisan algunas características de interés de la población desocupada, lo que se destina fundamentalmente a caracterizar al desocupado típico, teniendo ello un papel central en la elaboración de políticas sociales. En la Sección siguiente se profundiza en esta perspectiva y se analiza la situación distributiva de los ingresos a que ha dado lugar la situación de mayor desempleo relativo. Por último, la cuarta sección se preocupa de analizar los patrones que han adquirido los Ítems del gasto social dirigidos hacia la desocupación y se plantean algunos criterios destinados a mejorar la eficiencia en el uso de esos recursos.

1 El Problema del Desempleo

Es por todos conocido el hecho de que las tasas de desocupación que se han observado en Chile durante el período comprendido entre los años 1974 y 1983, a pesar de haber experimentado una cierta variabilidad, se han mantenido holgadamente por arriba de los antecedentes históricos de que se dispone. En efecto, ateniéndonos al caso del Gran Santiago, durante la década del sesenta el desempleo abierto alcanzó en promedio a un 5,9 por ciento de la fuerza de trabajo, a la vez que le caracterizó una desviación estándar de 0,7 mientras que en el período 1974-1983 el promedio de la tasa de desocupación se elevó a un 17,6 por ciento con una desviación

estándar de 6,0¹. A nivel nacional, de acuerdo a los indicadores proporcionados por el INE (Banco Central, 1983), el desempleo promedio en el período 1966-1970 alcanzó a un 5,0 por ciento, en tanto que durante el lapso 1975-1982 tal cifra llegó a un 17,7 por ciento.

Estas cifras, por su sola magnitud, hacen esperar un efectivo empeoramiento de la situación distributiva de los ingresos entre la población y, en consecuencia, de la situación de bienestar social experimentada. Sin embargo, sobre tales consideraciones distributivas pesan también otros elementos que dicen relación con la recomposición sectorial del empleo, los procesos migratorios y la eventual mayor incorporación de personas a la búsqueda activa de trabajo. Así, debido a la indiscutible importancia que tiene el mayor desempleo en la situación de bienestar social, resulta necesario buscar una respuesta adecuada en relación a las causas de la presente situación, cuestión que se vincula estrechamente al grado de involuntariedad del desempleo.

La evidencia estadística que se ha analizado con tal objeto, ha permitido concluir que el aumento de la tasa de desocupación no se encuentra ligado a un cambio de preferencias por parte de las personas en términos de sus decisiones de incorporarse al mercado laboral, sino que, por el contrario, esta situación se explica más bien a partir de una fuerte caída de la demanda de trabajo. En efecto, Castañeda (1983) ha mostrado de forma convincente que el problema del mayor desempleo no se ha debido a la operativa de factores de oferta de trabajo, manifestada por medio de un aumento de las tasas de participación, ya que ellas han tendido más bien a reducirse a través de la década.

En realidad, la mayor tasa de crecimiento que efectivamente se ha observado en la fuerza de trabajo en el período 1974-80, y que se puede explicar a partir del cambio en la composición por edades de la población chilena, no logra explicar satisfactoriamente el problema del mayor desempleo ya que este factor contribuiría contablemente en un poco más de 4 puntos a la tasa de desempleo total. En relación a este mismo problema, Riveros (1983) ha argumentado que tampoco ha existido un crecimiento anormal de la oferta de trabajo derivado de un cierto proceso de traspaso de los inactivos con deseos de trabajar a la búsqueda activa de empleo, ya que, por el

1 Es necesario destacar que, al excluir los años de la presente recesión, el promedio del desempleo alcanzó a un 14,9 por ciento con una desviación estándar de 2,8. Los datos que se usan para estos cálculos provienen de las Encuestas de Ocupación y Desocupación del Departamento de Economía de la Universidad de Chile (EOD: UCH). A partir de 1975 los cálculos del desempleo efectivo se han efectuado agregando al total de desocupados el 88,1 por ciento de los integrantes del PEM que se declaran como ocupados en la encuesta, y agregando a la fuerza de trabajo estimada el 5 por ciento de los miembros del PEM que se han declarado inactivos. (Datos provenientes de EOD: UCH.)

Cuadro N° 1

Chile: Estadísticas Básicas del Mercado del Trabajo
(Miles de Personas y Porcentaje)

Año	Fuerza de Trabajo (1)	Desempleados (2)	Tasa Desempleo (3)	Programa Emergencia (4)	Desempleo ² Corregido (5)	Tasa ³ Participación (6)
1960	2494.3	177.1	7.1	—	7.1	48.7
1970	2932.2	166.1	5.7	—	5.7	45.4
1971	2978.8	122.8	3.8	—	3.8	44.8
1972	3000.8	93.0	3.1	—	3.1	44.1
1973	3037.0	145.8	4.8	—	4.8	43.5
1974	3066.8	282.1	9.2	—	9.2	42.8
1975	3152.9	425.6	13.5	72.7	15.5	42.6
1976	3216.4	511.4	15.9	172.0	20.6	42.0
1977	3259.7	462.9	14.2	187.6	19.2	41.5
1978	3370.1	478.6	14.2	145.8	18.0	42.2
1979	3480.7	480.3	13.8	133.9	17.2	42.7
1980	3539.8	417.7	11.8	190.7	16.5	42.3
1981	3669.3	400.0	10.9	175.6	15.1	43.1
1982	3729.5	758.0	21.8	245.6	26.0	43.0
1983	3797.5	706.3	18.6	252.2	24.4	43.0

- 1 Corresponde a las plazas ocupadas promedio en el respectivo año. A partir del último trimestre de 1982 se ha sumado al PEM el número de adscritos al POJH.
- 2 Esta tasa se calcula sumando a los desempleados el 88.1 por ciento de los miembros del PEM-POJH, que de acuerdo a las mediciones del Departamento de Economía se declaran ocupados y sumando a la fuerza de trabajo el cinco por ciento que se declara inactivo (Cf. Castañeda (1983) y Meller (1984)).
- 3 Esta tasa se consigue sumando a la fuerza de trabajo los miembros de los programas de empleo de emergencia que se declaran inactivos.

Fuente: Castañeda (1983), Riveros (1983), Banco Central (1983).

contrario, la población inactiva que manifestaba deseos de trabajar ha tendido más bien a declarar el desistir en tal intento como resultado del desaliento que en ellos seguramente ha producido una situación de mayor desempleo.

Como se observa en el Cuadro 1, la evidencia estadística es relativamente conclusiva al señalar que las tasas de participación han tendido a decrecer al mismo tiempo que el desempleo ha experimentado una expansión, sugiriendo de este modo que ha primado la hipótesis de búsqueda de empleo relativa al trabajador desalentado. Se puede también constatar a partir de las cifras que allí se muestran, que el crecimiento de la ocupación a lo largo de la década ha sido menor que aquel correspondiente a los sesenta, pese a la notoria expansión que se observó durante el período 1975-80.

El problema del desempleo chileno debe, entonces, ser analizado como un fenómeno derivado en lo esencial de un deficiente comportamiento de la demanda por trabajo que ha determinado la existencia de una insuficiente creación de empleos. En esta perspectiva, es importante esbozar los principales argumentos que pueden esgrimirse para explicar esta insuficiencia, debido a que este análisis puede colaborar con elementos de interés para la evaluación del impacto que el anómalo comportamiento del mercado del trabajo tiene sobre el bienestar social.

El paquete de reformas económicas puesto en práctica en Chile a partir de 1974 constituye, sin lugar a dudas, el fenómeno económico en términos del cual es posible establecer un conjunto coherente de explicaciones sobre la mayor desocupación relativa. Por una parte, el rápido proceso de apertura al comercio internacional tanto de bienes como asimismo de capitales, puso en operación un mecanismo de ajuste en términos del cual debería proceder un proceso de reasignación del factor trabajo entre los diversos sectores productivos, el cual, si bien es cierto estuvo ocurriendo, pareció haberse caracterizado por la existencia de importantes rezagos, inelasticidades e imperfecciones que redundaron en caídas del empleo. La liberalización de los mercados internos de bienes de capitales, por otro lado, al incorporar una también sistemática flexibilización de las normas sobre contratación y despido de trabajadores, contribuyó al mayor desempleo como resultado de una mayor eficiencia económica en cuya búsqueda se habrían visto comprometidos los distintos sectores económicos debido a presiones de costo y al papel jugado por las expectativas. Un tercer factor radicó en la reducción del tamaño del sector público y en la nueva definición que se dio al papel del Estado dentro de la economía; ambos fenómenos impulsaron un mayor desempleo tanto por el estrechamiento experimentado por el sector centralizado —y en particular por las medidas implementadas respecto del área de empresas estatales— como por el virtual abandono de aquellos mecanismos y normativas que permitían al Estado influir indirectamente sobre el problema del empleo. Por último, es también fundamental considerar que el esquema de reformas económicas descrito se inició en los años 1974-75, al mismo tiempo que tenía lugar un estricto programa de estabilización económica el cual, si bien logró reducir drásticamente la inflación que venía observando la economía chilena, se reflejó severamente sobre la situación del empleo.

De acuerdo a lo anterior, el problema de la desocupación en Chile no puede ser explicado a partir de un factor causal en particular, ya que su manifestación se deriva de la operatoria de un conjunto de efectos superpuestos. Por esta razón, resulta también extraordinariamente difícil poder establecer directamente cuánto desempleo se debe a qué causa, de manera que las distintas interpretaciones elaboradas sobre el fenómeno deben más bien interpre-

tarse en el contexto del énfasis que se desea dar a las interrelaciones que se estiman más sobresalientes.

Para Meller y Solimano (1983), por ejemplo, el problema de la desocupación se derivó del déficit de demanda agregada cuyo origen se encuentra en la recesión de 1975 y, en consecuencia, de la generación de un cuantioso stock de desempleados que la posterior recuperación económica no fue capaz de absorber. Sanfuentes (1983) ha subrayado, a este último respecto, el papel que jugó la notoria caída de la tasa de inversión agregada, mientras que también ha concordado con otros sobre el drástico efecto que habría tenido en términos de la tasa de creación de puestos de trabajo la eventual creciente adopción de tecnologías relativamente más intensivas en capital (Riveros (1983)). Por otra parte, tanto Meller (1984) como Riveros (1984) han tendido a concluir en que la apertura comercial —y su efecto sobre la ocupación del sector industrial— no han contribuido significativamente al problema de la desocupación. En otra línea de razonamiento, ha sido también sugerido que el desempleo observado estadísticamente a partir de 1974 refleja la subocupación que prevalecía con anterioridad, pasando así a jugar un papel decisivo la acción directa e indirecta que le cupo al Estado en la generación de empleos. En tal sentido han argumentado Sjaastad y Cortés (1981), implicando con ello que el cambio de rol del Estado chileno, respecto de la tradición de las últimas décadas, habría convertido en desempleo abierto un, probablemente importante, desempleo disfrazado; sin embargo, cálculos elaborados por Tokman (1984) permiten sostener que, al tomar 1970 como año de referencia², y utilizando para proyectar las tasas históricas de crecimiento del empleo público de la década del 60, el cambio experimentado por el papel del Estado no lograría explicar significativamente la desocupación que existía a comienzos de los ochenta³. Así, a este último respecto aún existe un importante debate que, entre otras cosas, se extiende a la prevalencia de la acción indirecta del Estado en términos de políticas de empleo.

Sin embargo, es importante destacar que sobre el mercado del trabajo chileno no sólo han estado operando estos factores de tipo cíclico, sino también fenómenos estructurales de bastante más largo plazo y que se han visto reflejados esencialmente en un drástico aumento de la productividad media del trabajo que se relaciona estrechamente con una tendencia a la caída del empleo en sectores productivos básicos. Es así como estimaciones de ODEPLAN (Banco Central, 1983) permiten establecer que el empleo agrícola-silvícola, como también el de la minería, han tendido a caer sistemáticamente a través del tiempo, induciendo así presiones crecientes sobre los mercados de trabajo urbanos.

- 2 Es decir, excluyendo el período 1971-1973 durante el cual, según Tokman, existió un superávit de personas en el sector público.
- 3 Ver también Meller (1984).

En efecto, durante la década del 60 el empleo en el sector agrícola-silvícola cayó a una tasa promedio de -1,3 por ciento, porcentaje que se elevó a -7,6 en el período 1971-1973. En el lapso 1974-1981 dicha tendencia apenas se revierte al experimentar el empleo un crecimiento promedio de 8 por ciento. Esta particular evolución determinó que la participación del empleo de este sector económico dentro del empleo total haya caído persistentemente: en 1960 dicha relación alcanzaba a un 30 por ciento, mientras que en 1970 llegó a un 22 por ciento y en 1980 se empinó a sólo un 16 por ciento, por lo que resulta evidente que este proceso ha debido generar crecientes presiones sobre el mercado laboral chileno⁴. El problema es aún mayor si se considera que durante los últimos años el mercado del trabajo ha actuado en ausencia del tradicional papel dinámico que el sector público había jugado en cuanto a la generación de empleos. El caso de la minería es similar, aunque menos drástico que el anterior, ya que en su caso el empleo cayó a una tasa promedio de -2 por ciento en el período 1974-1981, lo cual también ha inducido una caída de la participación sectorial en el empleo global.

Así, examinados los análisis alternativos respecto de las causas del mayor desempleo efectivo, es posible establecer que todo indica que este fenómeno se explica fundamentalmente a partir de cambios estructurales de la economía, lo que hace del problema uno difícil de solucionar en el corto plazo. Debido a su carácter de fenómeno no voluntario, es de esperar un negativo impacto en lo distributivo, implicando además que, en ausencia de otras políticas, sus efectos sobre el bienestar social sean también proyectables al largo plazo.

2 Las Características de los Desempleados

Debido, por una parte, al fenómeno de caída del empleo en sectores productivos básicos y, por otro, a la presunción de que la recuperación económica que se experimentó a partir de 1976 recayó de modo principal en los grandes centros urbanos, a priori uno podría esperar que parte importante de los desocupados en las ciudades se concentrara entre los inmigrantes, lo cual permitiría derivar implicancias muy definidas en términos del empeoramiento de la situación de marginalidad y pobreza. Sin embargo, las encuestas a los desempleados que en el Gran Santiago lleva a cabo la Universidad de Chile, no reportan evidencia en tal sentido, señalando, más

4 Si el empleo agrícola-silvícola hubiese crecido durante el período 1960-1982 a la tasa de crecimiento promedio de la ocupación total (un 0,8 por ciento de acuerdo a los cálculos de Meller (1984), entonces en 1981 el empleo agrícola habría sido de unas 800 mil personas, comparadas con las 500 mil actuales. Ello habría significado reducir drásticamente la cifra de 570 mil desocupados existentes en 1981.

bien, que los inmigrantes constituyen una minoría dentro del desempleo total.⁵ Naturalmente, la ausencia de estadísticas adecuadas impide probar la hipótesis de que la inmigración se redujo de modo importante a partir de 1973, cuando el empleo agrícola-silvícola comenzó a experimentar una cierta evolución positiva.

Pese a la evidencia referida anteriormente, no cabe duda alguna sobre el hecho de que la mayor desocupación se ha reflejado en una más álgida situación de pobreza relativa, reflejándose ello en los indicadores de distribución del ingreso que se examinarán más adelante. Indudablemente, otras características de los desocupados, como son su educación, edad, tiempo promedio de desempleo y acceso a algún tipo de ingresos, resultan de enorme interés para evaluar dicho impacto distributivo ya que, por ejemplo, una elevación del contenido de capital humano de los desocupados podría reflejarse incluso en mejoramientos de la distribución observada entre los perceptores y, por otra parte, un mejoramiento del nivel de ingreso y de la distribución de éste entre los ocupados podría atenuar el impacto del mayor desempleo a nivel de la distribución del ingreso entre la fuerza de trabajo observada como un conjunto.

De acuerdo a los datos del Cuadro 2, a lo largo de la última década el nivel promedio de educación de la fuerza de trabajo desempleada ha tendido a crecer significativamente. En efecto, si bien la característica de la recesión de los años 1975-76 parece haber sido la de afectar en forma proporcionalmente mayor a personas de baja escolaridad, la posterior recuperación y en particular los años en que se inicia la presente crisis, marcaron una caída muy insinuada del porcentaje de desocupados con niveles educativos bajos con respecto al total. Como se observa, en los años 1981-82 el porcentaje de desocupados con algún curso de E. Básica disminuyó al punto de representar dentro del total de desempleados casi tanto como el de aquellos con E. Media Humanista.

Datos de otro estudio⁶ señalan que en el período 1968-70 el porcentaje de desocupados con menos de 8 años de educación alcanzaba a un 55.8 por ciento del total, mientras que el grupo con más de 13 años de escolaridad llegaba a un 3 por ciento. En consecuencia, esto contribuye a señalar que el crecimiento observado del nivel educativo de los desocupados responde a un proceso de largo plazo que se relaciona íntimamente con el aumento del nivel de escolaridad que han experimentado la fuerza de trabajo y la población chilena en general. En efecto, también es posible establecer que el pro-

5 En efecto, durante los últimos cuatro años, se ha registrado un promedio de más del 90 por ciento de los desocupados quienes declararon haber residido en Santiago por más de diez años (EED: UCH).

6 Riveros (1979).

Cuadro N° 2

Gran Santiago: Características de los Desocupados*
(Cifras Porcentuales)

		1970-73	1974-76	1977-80	1981-82
Grupos de escolaridad					
Analfabetos		2.5	3.7	2.6	2.2
E. Básica		57.4	58.6	51.3	43.5
E. Media		29.6	27.8	35.4	42.2
E. Especial		6.6	6.0	6.5	7.2
E. Universitaria		4.0	3.9	4.4	5.0
Grupos de edad					
14-24 años	(44.9)	50.6	46.4	42.9	41.5
25-39 años	(22.8)	27.1	31.2	31.6	34.2
40-55 años	(16.0)	16.9	17.4	19.8	20.4
56 y más años	(8.8)	5.8	4.9	5.7	4.0
Tiempo de desocupación					
1-12 semanas	(33.5)	38.1	33.6	28.5	27.9
13-51 semanas	(35.8)	36.4	38.7	34.1	39.6
52 y más semanas	(11.2)	13.0	16.5	19.8	16.3
Sin dato	(19.5)	12.2	11.0	17.3	16.4

* Las cifras entre paréntesis indican el respectivo porcentaje para el período 1968-70.

Fuente: Riveros (1979).

medio de educación de los ocupados ha crecido significativamente durante la década⁷ (Cf. Riveros et al. (1984)).

El importante cambio que se produce en la composición por escolaridad de los desocupados en los inicios de esta década, sin embargo, parece ser lo suficientemente drástico como para poder presumir sobre su base que, más allá de la tendencia de largo plazo mencionada, él está causando la existencia de un probable sesgo tendiente a producir una mayor desocupación relativa de personas con enseñanza media. En tal sentido, resulta posible sugerir que una mayor proporción de desempleados ha tendido a concentrarse en personas con mayor educación formal; en particular, este fenómeno se puede asociar al hecho de que ciertas personas resulten en un mayor costo para la empresa debido a su dotación de capital humano general y específico, pero que se pueden reemplazar, sobre todo en un

7 Por ejemplo, durante el período 1970-73, en el sector productor de bienes transables el empleo de personas con E. Básica alcanzaba a 58.4 por ciento del total, mientras que en el período 1981-82 llegaba a sólo un 44.6 por ciento; en el sector de los no transables los porcentajes respectivos fueron de 49.1 y 38.4 por ciento.

período de fuerte cambio técnico, por individuos con un menor capital humano específico, una menor escolaridad y más entrenables al interior de la misma actividad productiva.

Las cifras del Cuadro 3, por otra parte, colaboran con otra evidencia de interés al análisis de este problema. Allí se observa que las tasas de desempleo medidas por grupos educacionales muestran un notable aumento en el caso de los analfabetos y personas con educación especial, hecho que ocurre en forma más que proporcional a lo que ha sucedido con las personas provenientes de otros niveles. Sin embargo, no es posible establecer nada de manera conclusiva sobre la existencia de algún particular sesgo desde este punto de vista, como asimismo desde el referente a la distribución del tiempo de desocupación por niveles de escolaridad.

Un fenómeno similar al detectado en el caso de la educación se muestra a partir de la información correspondiente a la clasificación por edades de los desocupados (Cuadro 2), ya que el desempleo ha tendido a concentrarse en los grupos de edad media. En el caso de la ocupación, el proceso señalado ha tenido rasgos similares, aunque algo menos acentuados. Naturalmente, la mayor rotación de los empleos que tiende a exhibir la gente más joven, su menor nivel de entrenamiento específico, el aumento de la cobertura del sistema educacional, el desarrollo de los mercados informales de trabajo, etc., son todos factores que contribuyen a explicar el fenómeno descrito⁸. El efecto distributivo de esto, si bien es cierto positivo cuando restringimos nuestra consideración a la distribución personal del ingreso entre perceptores (i. e., aislando el efecto derivado de la propia mayor desocupación), es negativo del punto de vista familiar, ya que ha de tender a manifestarse en un mayor porcentaje de jefes de hogar cesantes⁹.

El número promedio de semanas que un desocupado permanece en tal condición exhibe sin lugar a dudas un notable incremento a través del tiempo¹⁰. En efecto, los datos que aparecen en el Cuadro 2 sugieren que, en promedio, un desocupado ha de permanecer en tal situación por un mayor tiempo relativo a lo que ocurría en

8 Es posible que no sólo se pueda esgrimir la existencia de un sesgo adverso al mayor capital humano para explicar el cambio en la composición por edades y por educación de la población desocupada. En efecto, probablemente durante la última recesión el desempleo puede haber alcanzado a segmentos de la fuerza de trabajo con mayor capital humano luego de que aquellos con menor educación y edad relativas se habían ya incorporado al stock de desempleados. Agradezco a Jorge Rodríguez el haberme destacado este punto.

9 En efecto, en 1977-78 el porcentaje de jefes cesantes era 38.5 por ciento, mientras que en 1968-70 alcanzaba a 35.3 por ciento.

10 Nótese que las encuestas tienden a subvaluar la verdadera duración del desempleo ya que en promedios los individuos son requeridos sobre este punto en la mitad de su tiempo de desocupación total.

Cuadro N° 3

Gran Santiago: Duración del Desempleo por Niveles de Educación:
1970-1982*
(Porcentajes)

	70-73	74-76	77-80	81-82
Analfabetos	4.5	20.9	16.8	21.5
1-12 semanas	2.1	7.9	8.0	6.4
13-51 semanas	1.1	5.4	4.3	6.6
52 y más semanas	0.6	2.7	2.9	5.2
E. Básica	5.5	17.6	14.4	13.3
1-12 semanas	2.4	6.5	4.3	3.7
13-51 semanas	1.8	5.7	4.8	4.7
52 y más semanas	0.7	3.4	2.8	2.7
E. Media	4.0	15.7	13.3	16.9
1-12 semanas	1.3	4.8	3.7	4.6
13-51 semanas	1.6	6.1	4.5	7.0
52 y más semanas	0.6	2.6	2.7	2.7
E. Universitaria	2.6	5.2	4.4	6.4
1-12 semanas		2.1	1.0	
13-51 semanas	1.0	2.4	1.6	2.6
52 y más semanas	0.7	0.5	1.4	0.6
E. Especial	4.1	13.9	13.2	19.7
1-12 semanas	1.8	3.4	4.0	5.2
13-51 semanas	2.0	6.5	4.2	8.8
52 y más semanas	0.3	1.7	2.8	2.9

* Los datos se expresan como porcentaje de la fuerza de trabajo correspondiente al nivel educacional respectivo.

Fuente: Cruces estadísticos elaborados con EOD: UCH.

períodos anteriores, señalando así que la rotación entre empleos se ha hecho más lenta. Un antecedente importante a este respecto es aportado por la encuesta especial de los desocupados (EED: UCH) que a partir de 1978 viene realizando el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, cuyos resultados indican que la gran mayoría de los desocupados sí se interesaría por trabajar fuera de Santiago, mientras que aquellos que han tenido más de dos empleos en los últimos dos años representan una proporción relativamente pequeña. Ambos hechos contribuyen a reseñar que la movilidad laboral es más bien baja y que el mercado del trabajo no ha facilitado un eficiente proceso de reasignación. Los resultados de esta misma encuesta permiten señalar que sí ha habido grandes dificultades

tades con la información provista para permitir la libre acción del mercado.

Indudablemente, las implicancias que en términos de bienestar tiene este fenómeno son claramente negativas, debido a que su acción tiende a hacer más permanente la situación de desempleo que se asocia a ingresos nulos o, al menos, bajos. A nivel de los indicadores de distribución personal del ingreso entre los perceptores, sin embargo, no es probable que el efecto cobre tanta significancia como a nivel de la distribución familiar.

Las cifras que se presentan en el Cuadro 4 indican que el tiempo de desocupación promedio ha disminuido en el caso de los desocupados jóvenes y ha aumentado en el caso de los mayores de 25 (particularmente en el grupo de 25-39 años), aunque no en el grupo de mayor edad. Sin embargo, el grupo más joven todavía representa arriba del 40 por ciento del total de desocupados que permanecen en tal situación por más de 52 semanas. Aparentemente, el reducido entrenamiento específico de la fuerza de trabajo más joven y su eventual mayor disposición a sostener una más bien alta rotación entre empleos, permiten justificar la tendencia que en su caso ha experimentado el tiempo promedio de desocupación. Otro importante aspecto a considerar en la caracterización de los desocupados y que se vincula directamente a los problemas distributivos asociados a la situación de mayor desempleo, habida en la economía chilena, corresponde a los ingresos a los que ellos puedan eventualmente tener acceso. El Cuadro 5 presenta un resumen de la distribución porcentual de las diversas fuentes de ingreso personal de los desempleados durante la década del 70 y comienzos de la presente, las que se reducen básicamente a remuneraciones por trabajos ocasionales (sueldos, salarios e ingresos por actividades independientes), regalías, jubilaciones y otros subsidios. Un primer aspecto digno de resaltar a partir de dicha información consiste en la disminución del porcentaje de desocupados que declara percibir ingresos, en relación a los primeros años de la década, a pesar de la relativa estabilidad que esta proporción ha mantenido durante los últimos ocho años. Desde el punto de vista de las fuentes de ingreso, resulta también notable la disminución del porcentaje de desocupación con ingresos provenientes de trabajos ocasionales y el crecimiento experimentado por la proporción que declara percibir otros ingresos, los cuales básicamente consisten en determinados tipos de subsidios. A pesar del reducido porcentaje que a su vez declara recibir regalías, es probable que el leve crecimiento de la proporción que acusa recibir otros ingresos esté reflejando algún impacto del gasto social conectado al desempleo. Sin embargo, la evidencia es demasiado tenue como para concluir en un impacto definido de estos programas paliativos.

Para llevar este análisis sobre la situación de ingresos, a nivel de grupos familiares, se puede recurrir a las encuestas especiales a los desocupados (EED: UCH), cuyos resultados revelan que en el

Cuadro N° 4

Gran Santiago: Duración del Desempleo por Edad:
1970-1982*
(Porcentaje)

	1970-1973	1974-1976	1977-1980	1981-1982
1 - 12 semanas				
14-24 años	56.9	50.7	49.8	45.7
25-39 años	23.7	27.2	29.3	33.7
40-55 años	14.6	16.8	15.7	18.6
56 y más años	4.8	5.3	5.2	1.5
13 - 51 semanas				
14-24 años	52.6	48.2	46.3	44.9
25-39 años	27.4	32.6	31.7	35.2
40-55 años	16.0	16.1	16.9	17.3
56 y más años	4.0	3.1	5.1	2.5
52 y más semanas				
14-24 años	51.5	42.0	44.7	42.8
25-39 años	25.5	34.9	33.4	34.8
40-55 años	16.2	17.4	11.0	18.8
56 y más años	6.8	5.7	2.9	3.6

* Los cuadros se expresan como porcentaje del total de desocupados.

Cuadro N° 5

Gran Santiago: Fuentes de Ingresos de los Desocupados
(Porcentaje)

I Fuentes de Ingreso ^a				
Sueldos/Salarios	10.4	4.6	4.7	6.3
Regalías	0.6	0.6	0.3	0.4
Jubilaciones	1.2	1.3	1.7	1.5
Activ. Indep.	12.2	8.6	6.5	6.7
Otros Ingresos	6.4	5.4	9.5	8.8
II % desocupados que perciben ingresos ^b	29.1	19.6	21.9	22.4

a Las cifras representan el porcentaje de desocupados en la respectiva clasificación con respecto al total.

b No corresponde exactamente a la suma de las proporciones anteriores, debido a que algunos desocupados perciben más de un tipo de ingreso.

Fuente: EED: UCh.

período 1979-83 un promedio de 10 por ciento de familias de cesantes no tenía acceso a ningún tipo de ingreso, mientras que alrededor de un 56 por ciento subsistía en función del trabajo estable de algún otro miembro de la familia y un 33 por ciento dependía de trabajos ocasionales que puede realizar tanto el cesante como otros miembros del grupo. Es importante destacar que el porcentaje de familias cesantes que declaran percibir algún tipo de auxilio de cesantía es relativamente bajo (un promedio de sólo un 7 por ciento en el período mencionado), lo cual contribuye a destacar el limitado alcance que parecen tener los subsidios directos asociados a la situación de desempleo.

Es necesario subrayar que los subsidios indirectos a los que eventualmente tienen acceso los desocupados como es, por ejemplo, el acceso a servicios gratuitos, no son ciertamente declarados en estas encuestas, lo cual obliga a establecer un cierto límite a las conclusiones que se puedan extraer de las cifras absolutas. En la sección siguiente nos seguiremos preocupando de este aspecto del problema.

El Cuadro 6 presenta varios indicadores para caracterizar el ingreso personal de los desocupados, variable que pasa a constituir un elemento central para evaluar las implicancias de bienestar del desempleo. Como se mostró antes, el porcentaje de desempleados que perciben ingresos ha sido de alrededor de un quinto del total de desempleados, durante el período bajo análisis, porcentaje que, en sentido estricto, debe ser aún un tanto mayor debido a que cerca de un 88 por ciento de los miembros de los programas de empleo de emergencia se declaran como ocupados. El monto de ingreso real promedio que allí aparece, y cuya distribución resulta ser bastante sesgada debido a la declaración de algunos valores altos, cayó notoriamente en el período recesivo 1975-1977, luego del cual se ha recuperado hasta alcanzar niveles similares a los de comienzos de la década. La columna 3, que pondera el ingreso medio por el porcentaje de desocupados que perciben ingresos, muestra también una fuerte caída del mismo modo como la relación de ingresos entre ocupados y desocupados, la cual, después de eso, ha exhibido una relativa estabilidad.

Por otra parte, a manera de ilustración general, se han incluido índices de ingreso real correspondientes a los perceptores ocupados. Tales promedios indican dos fenómenos altamente interesantes. En primer lugar, que el ingreso real se ha mantenido en 1981-82 apenas por arriba de los niveles de 1970. En segundo término, el peso del ajuste parecen habérselo llevado principalmente los trabajadores del sector público, quienes nunca han alcanzado nuevamente niveles de ingresos equivalentes a los de 1970. Para los trabajadores del sector privado, de otra parte, la recuperación que se inicia en 1980 puede conectarse a la posibilidad de negociar salarios abierta en 1979.

En suma, los indicadores de ingreso revelan que tanto los niveles de ingreso medio de los ocupados como de los desocupados han ten-

Cuadro N° 6

Gran Santiago: Caracterización del Ingreso de los Desocupados
(Pesos de Mayo de 1982)

Año	Ingreso Medio ^a	Desviación Estándar	(1) X ^o /o DY ^b	YD/YO ^c	I Y O ^d	IYO S. Públ.	IYO S. Priv.	ISSR ^e
1970	6.474	5.824	1.832	0.42	100	100	100	100
1971	8.398	10.307	3.300	0.47	118	120	117	119
1972	6.580	6.205	1.408	0.40	109	102	110	96
1973	4.137	3.452	1.134	0.44	70	62	76	47
1974	4.282	6.774	1.041	0.55	61	51	66	63
1975	2.461	2.056	445	0.33	55	47	60	61
1976	3.296	2.900	521	0.36	66	49	76	84
1977	3.163	2.604	648	0.28	73	58	82	83
1978	4.319	3.659	962	0.35	78	75	118	87
1979	5.495	6.014	1.286	0.31	89	74	99	94
1980	5.204	6.333	1.145	0.36	89	69	102	99
1981	6.566	5.719	1.477	0.38	102	74	120	108
1982	6.365	7.977	1.426	0.42	103	85	119	110

- a** El deflactor utilizado se ha construido sobre la base de los índices de INE, Yáñez (1980) y Cortázar-Marshall.
- b** Corresponde a la columna (1) multiplicada por el porcentaje de desocupados que perciban ingresos.
- c** Relación entre los ingresos promedio de ocupados y desocupados.
- d** índice de ingreso real de la fuerza de trabajo ocupada.
- e** índice de sueldos y salarios reales.

dido ha disminuir en el período 1974-82. Ello, junto a la existencia de una mayor tasa de desempleo, permite sostener que este fenómeno ha incentivado entonces un empeoramiento en los niveles de ingreso de la población, pese al hecho de que las características educacionales y de edad de los desocupados pueden aún hacer esperar un mejoramiento de la distribución personal entre quienes perciben ingresos del trabajo. Es, entonces, necesario revisar la evidencia sobre el problema distributivo con el objeto de extraer algunas relaciones de éste con la situación de desempleo.

Los datos del Cuadro 7 aportan una evidencia de singular interés para caracterizar la situación de los desempleados desde el punto de vista de los ingresos. En él se ha usado la información provista por las Encuestas de la Universidad de Chile para comparar la tasa de cesantía total con aquella resultante de considerar sólo a los cesantes con un ingreso familiar menor al mínimo o menor a \$ 5.000 de 1980. En el concepto de ingreso familiar, como se sabe, se incorporan ingresos derivados del trabajo (estable u ocasional) e ingresos asociados a subsidios y regalías.

Los niveles límite que se han elegido son, por supuesto, arbitrarios y sólo permiten establecer un patrón estable de referencia a lo largo del tiempo. En definitiva, lo que uno podría esperar de tal indicador es que señale la incidencia real relativa en términos de pobreza que implica la mayor desocupación; eso evidentemente depende en gran parte de los patrones de referencia elegidos.

Cuadro N° 7

Gran Santiago: Tasas de Cesantías Corregidas por Ingreso
(Porcentajes y Miles de Personas)

	1960	1965	1970	1973	1974	1976	1979	1980
1. Tasa cesantía	6,6	3,8	5,6	2,1	7,5	13,4	9,3	8,9
2. Tasa de cesantes con ingreso familiar menor al mínimo	6,3	3,6	5,3	1,7	6,8	12,9	8,7	7,8
Miles de personas	46,9	30,5	54,7	18,8	74,9	156,3	116,9	105,5
Porcentaje del total	94,4	95,9	95,0	82,0	90,8	96,1	94,1	88,3
3. Tasa cesantes con ingreso familiar menor a \$ 5.000 ^a	5,6	3,0	3,6	1,2	5,3	10,6	3,5	3,4
Miles de personas	41,9	25,4	37,2	13,1	58,0	128,2	47,0	45,8
Porcentaje del total	84,3	79,8	64,6	57,0	70,3	78,9	36,8	30,4

a Cifras en pesos de mayo de 1980.

Fuente: Cruces estadísticos elaborados con EOD: UCH.

Si se compara a través del tiempo el porcentaje de cesantes cuyas familias obtienen un ingreso menor al mínimo, se observa que él ha variado muy poco significativamente a través del tiempo pese a que existen ciertas fluctuaciones. Evidentemente, el volumen total crece de modo significativo acentuando así el nivel absoluto de pobreza.

Por otra parte, si se analiza la proporción de cesantes con ingresos familiares menor a \$ 5.000 de 1980, se concluye que la disminución de este porcentaje ha sido fundamental en los años 1979 y 1980. Previo a eso, sin embargo, la tendencia no era clara. Esta evidencia implica que la caída de la tasa de cesantía total se asoció con la existencia de una menor proporción bajo nuestra línea de pobreza en comparación a la década del 60. Probablemente este hecho se vincule, por una parte, al efecto de la ayuda que se proporciona a los desocupados vía el gasto social, y que muestra entonces efectos muy positivos en términos del bienestar social, mientras que, por otra parte, se explica también por el mayor incentivo que la actividad económica crea para el desenvolvimiento de muchos desocupados y de miembros de sus grupos familiares en trabajos ocasionales en el sector informal urbano.

La evidencia anterior no puede ser considerada como un argumento para establecer que el desempleo ahora importe menos. La provisionalidad de los límites elegidos, la variación de precios de la canasta de consumo de los más pobres a través del tiempo y el problema del volumen mayor de pobreza relativa, obligan a considerar el problema de forma igualmente seria. Estos antecedentes, sin embargo, ayudan a cualificar con mayor cuidado el efecto distributivo que tiene el desempleo.

3 La Situación Distributiva

El mayor desempleo abierto observado en Chile obliga a considerar la situación distributiva de los ingresos, en vista a probar la hipótesis de que ésta ha tendido a empeorar por esa causa en los últimos años, pese a las acciones redistributivas emprendidas por el Estado. Con tal objeto, se recurrirá a indicadores de distribución basados en la información provista por las Encuestas de Ocupación y Desocupación que la Universidad de Chile efectúa en el Gran Santiago, debido a lo cual las conclusiones son provisorias, ya que esta fuente tiene importantes limitaciones que se derivan del hecho de no ser precisamente una encuesta de ingresos. Pese a ello, los argumentos respecto de la presunta existencia de sesgos asistemáticos en las declaraciones recogidas contrastan con la notable estrecha relación que guardan sus datos con respecto a lo que uno podría a priori esperar. Por otra parte, esta fuente tiene la ventaja de ser la única en Chile que permite observar la situación de los ingresos durante los últimos 25 años.¹¹

Es, por supuesto, muy cierto que, al evaluar sólo en una dimensión de ingresos el impacto en términos de bienestar que se asocia al mayor desempleo, se están dejando un tanto de lado los nocivos efectos sociales directos e indirectos derivados de tal fenómeno, como el daño psicológico que él acarrea (Lira y Weinstein, 1981) y el problema moral que significa para la sociedad (Rodríguez, 1982). Estos efectos externos tienen connotaciones de largo plazo difíciles de pronosticar con especificidad, pero que indudablemente revisten también una tremenda importancia.

La información proporcionada en el Cuadro 8 pone de relieve dos cuestiones de mucha importancia. De una parte, permite establecer que la situación de desempleo del jefe de hogar se asocia estrechamente a la condición de pobreza relativa del grupo familiar; en particular, nótese que el grupo de familias más pobres presenta una tasa de ocupación sustancialmente menor que aquella observada en las familias con ingresos mayores. De otra parte, la situación de las familias más pobres tiende a ser aún más crítica debido a que el promedio de perceptores es también claramente inferior al del resto de los grupos. Así, en conexión con estas dos razones, no debe resultar poco coherente el asociar una mayor desocupación a un impacto muy definido contra los sectores relativamente más pobres de la población.

Durante el lapso de siete años comprendidos entre 1975 y 1981, el país ha tenido un promedio de más de 450 mil desempleados y de 154 mil incorporados a los programas de empleo de emergencia. En 1983 el desempleo llegó a las 700 mil personas mientras

11 Para evaluar argumentos proporcionados en una línea distinta, véase Cor-tázar (1979).

Cuadro N° 8

Gran Santiago: Características de la Distribución
por Grupos Familiares*

	1979	1980	1981	1982	1983
Porcentaje de familias con jefe cesante					
a 20% inferior	12.2	11.4	10.0	26.8	24.7
b 30% intermedio inferior	5.9	3.9	2.9	7.3	10.2
c 30% intermedio superior	2.2	2.4	1.6	4.3	6.1
d 20% superior	0.3	0.5	0.3	2.3	2.5
Porcentaje de familias con jefe ocupado					
a 20% inferior	53.0	48.0	56.0	35.1	42.4
b 30% intermedio inferior	73.8	72.0	78.7	65.2	64.2
c 30% intermedio superior	75.1	74.7	77.4	72.0	66.2
d 20% superior	85.0	84.0	86.9	78.7	79.4
Promedio de perceptores por familia					
a 20% inferior	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1
b 30% intermedio inferior	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4
c 30% intermedio superior	1.8	1.8	1.8	1.7	1.7
d 20% superior	2.0	1.9	2.1	1.9	2.0

* La EOD: UCH define como familia a un grupo unido consanguíneamente y que cocinan en común.

que los programas de emergencia absorbieron a cerca de 250 mil individuos. Evidentemente, dado que el promedio de personas por familia sube de tres, a nivel de grupos familiares la desocupación importa magnitudes realmente alarmantes, hecho que genera presiones difíciles de sostener por un largo tiempo. Con el objeto de aportar mayores antecedentes sobre este aspecto del problema, revisaremos la evolución experimentada por algunos de los indicadores de distribución más conocidos.

En el Cuadro 9 se insertan los coeficientes de Gini basados en la distribución del ingreso entre los perceptores, esto es excluyendo a los desocupados con ingreso igual a cero. En la segunda línea se presentan los cálculos de este coeficiente para la distribución del ingreso entre toda la fuerza de trabajo, esto es incluyendo a todos los desocupados. Indudablemente, esta última medición no está exenta

Cuadro N° 9

Gran Santiago: Coeficientes de Gini
(Distribución Personal del Ingreso)

	Perceptores	F. de Trabajo
1958	0.512	0.577
1964	0.490	0.496
1970	0.526	0.571
1974	0.468	0.518
1975	0.484	0.566
1976	0.543	0.618
1977	0.534	0.599
1978	0.524	0.588
1979	0.526	0.589
1980	0.522	0.578
1981	0.531	0.579
1982	0.534	0.626
1983	0.530	0.639

Fuente: Heskia (1979), Claude (1982) y cruces efectuados con EOD: UCH.

de problemas, ya que debido a la presencia de los programas de empleo de emergencia el número de desempleados parece haberse expandido algo artificialmente y por lo tanto hay incluidas allí personas que no pertenecen a la fuerza de trabajo. Sin embargo, ambas series proporcionan dos líneas de referencia que permiten establecer una evaluación de la severidad regresiva del desempleo.

Como se observa, los cambios experimentados por este indicador¹² a nivel de perceptores no aparentan ser muy significativos, lo que llevó a algunos a aseverar que los efectos distributivos del modelo económico eran despreciables.¹³ Sin embargo, al incluir el efecto que induce el mayor desempleo, uno puede apreciar el significativo cambio que experimenta el valor de este indicador, señalando de este modo que los efectos distributivos, lejos de ser neutros, llevan implícito un fuerte sesgo adverso.

Es conveniente, sin embargo, llevar la discusión a nivel de la situación que viven las familias, las cuales constituyen el núcleo de

12 Que es en realidad uno de los que gozan de mayor "popularidad", pese a sus conocidos defectos. El indicador de Theil apunta a conclusiones similares.

13 Nótese que no estamos hablando aquí de comparaciones estadísticas. Sobre este último punto puede verse Bach (1979).

decisiones económicas fundamental para nuestro análisis. El Cuadro 10 presenta el cambio en la situación distributiva familiar medido por medio de 5 indicadores alternativos de concentración. Como allí se observa, la situación distributiva familiar de acuerdo a todas las mediciones alternativas, ha empeorado sensiblemente durante los últimos años, situación a la que han cooperado tanto el mayor desempleo como la evolución observada por los salarios reales.

En la parte inferior del Cuadro 10 se puede observar que el porcentaje del ingreso total que corresponde al segmento más pobre ha caído sistemáticamente a lo largo del período bajo análisis, mientras que la participación correspondiente al estrato superior ha crecido de manera persistente, lo que parece concordar notablemente con los hallazgos de Cortázar (1982) los que se han basado en los datos de consumo proporcionados por las Encuestas de Presupuestos Familiares de 1969 y 1978. En realidad, dada la variación observada en los indicadores de migración hacia el Gran Santiago mencionados antes, no resulta posible aceptar que el empeoramiento distributivo detectado se asocie de algún modo a una fuerte inmigración ligada probablemente al mayor crecimiento económico experimentado por el Área Metropolitana.

Así, el drástico cambio en la situación distributiva familiar urbana mostrado por los diversos indicadores, pone de manifiesto de manera principal la severidad regresiva de la desocupación. A partir de 1974 los valores del coeficiente de Gini presentan una tendencia creciente, pese a lo cual habían logrado insinuar una mejoría entre 1977 y 1979, junto con la disminución de la tasa de desempleo. Sin embargo, a partir de este último año el empeoramiento de la distribución es progresivo pese a que el desempleo siguió cayendo; por ejemplo, nótese que inclusive en los años 1980 y 1981, cuando se experimentó un mayor progreso en la situación de desempleo, los indicadores distributivos no exhibieron una notoria mejoría. Es evidente que otros determinantes del fenómeno distributivo, tales como las políticas de previsión, vivienda y salud, contribuyen a explicar esta divergencia.

Sin embargo, es necesario, a la vez, prestar atención al hecho de que los indicadores mencionados en el análisis precedente están basados en declaraciones de ingreso que excluyen el valor de muchos servicios y subsidios que se asocian al gasto social hecho por el Estado. Es muy probable que el nivel per cápita de este gasto como la distribución misma que éste adquiere, hayan experimentado variaciones importantes en el tiempo mientras que, de un modo u otro, ello no está siendo correctamente reflejado en los resultados que aquí se analizan. El debate sobre esta materia está aún abierto y no será resuelto en este trabajo pese a lo cual nos referiremos a él en la sección siguiente. En términos de manejar correctamente la información proporcionada, resulta entonces conveniente considerar la pertinencia de la calificación hecha sobre los resultados distributivos analizados.

Cuadro N° 10
Gran Santiago: Coeficiente de Concentración
(Distribución Familiar del Ingreso)

Coe- fi- cien- tes	Coefi- ciente de Gini	Coefi- ciente de Theil	Coefi- ciente de Va- riación	Coefi- ciente Var.de Loga- ritmos	Coeficiente de Atkinson					
					a=0.25	a=0.50	a=1.0	a=1.5	a=2.0	a=2.5
1958	0.4658	0.3561	0.9509	0.9122	0.0859	0.1655	0.3027	0.4114	0.4914	0.5612
1964	0.4620	0.3530	0.9373	0.9240	0.0857	0.1658	0.3054	0.4165	0.5021	0.5669
1970	0.5009	0.4265	1.0518	1.0309	0.1030	0.1976	0.3572	0.4779	0.5666	0.6312
1973	0.4500	0.3226	0.8629	0.9385	0.0798	0.1571	0.2993	0.4195	0.5146	0.5866
1974	0.4499	0.3318	0.9049	0.8988	0.0814	0.1573	0.2016	0.4014	0.4884	0.5560
1975	0.4712	0.3751	0.9761	0.9570	0.0909	0.1751	0.3208	0.4361	0.5246	0.5915
1976	0.5380	0.4998	1.1685	1.1126	0.1196	0.2267	0.4000	0.5235	0.6101	0.6712
1977	0.5260	0.4636	1.1061	1.0775	0.1117	0.2133	0.3811	0.5038	0.5911	0.6533
1978	0.5197	0.4516	1.0896	1.0529	0.1088	0.2077	0.3712	0.4909	0.5761	0.6370
1979	0.5179	0.4485	1.0814	1.0482	0.1080	0.2064	0.3693	0.4881	0.5722	0.6321
1980	0.5257	0.4631	1.1070	1.0650	0.1110	0.2120	0.3780	0.4980	0.5820	0.6420
1981	0.5215	0.4655	1.1240	1.0510	0.1110	0.2110	0.3730	0.4920	0.5770	0.6380
1982	0.5391	0.5028	1.1640	1.1330	0.1200	0.2290	0.4069	0.5330	0.6200	0.6810
1983	0.5418	0.4968	1.1546	1.1096	0.1195	0.2266	0.3999	0.5212	0.6038	0.6607

Distribución del Ingreso Familiar por Estratos Socioeconómicos*
(En Porcentajes del Ingreso Familiar Total)

Familias	1958	1964	1970	1973	1974	1975	1976
% Inferior	13.72	13.14	11.50	13.04	13.69	12.78	10.34
% Intermedio	33.82	34.88	32.68	37.37	35.81	34.28	30.30
% Superior	52.46	51.98	55.82	49.59	50.50	52.94	59.36
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Familias	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
% Inferior	10.84	11.06	11.10	10.88	11.24	9.95	10.07
% Intermedio	31.32	31.64	31.70	31.30	31.10	30.50	30.60
% Superior	57.84	57.30	57.20	57.82	57.66	59.66	59.33
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

La agrupación porcentual que aquí se usa corresponde a los patrones utilizados por el Banco Mundial.
Fuente: Heskia (1979) y a partir de 1980, cruces efectuados con EOD:UCh.

Se define como $A = 1 - \frac{(\sum \frac{Y_i}{n} (1-a)) \frac{1}{1-a}}{\mu}$ donde y es la media muestral y Y_i los estratos de ingreso respectivos.

Por otra parte, el hecho de que la disminución del desempleo no se haya visto acompañada por un sensible mejoramiento de los indicadores distributivos familiares parece estar señalando que la sola disminución del desempleo no garantiza la consecución de una distribución "mejor". La obsolescencia que experimenta el capital humano en largos períodos de desocupación, por una parte, además del hecho de que precisamente sean los más pobres de entre los estratos de bajos ingresos, quienes tienden a permanecer como desempleados durante períodos de recuperación, contribuyen a explicar este singular hecho.

El Cuadro 11 presenta otra información de interés especialmente para analizar la situación de largo plazo. En él se describen las Curvas de Lorenz, que resultan de promediar aquellas correspondientes a diversos agrupamientos de años. De esta evidencia, nuevamente se deduce la magnitud del efecto regresivo que el país experimentó a partir de 1974, y que entonces debe ser asociado fundamentalmente al mayor desempleo. Además, lo más preocupante es que la situación no cambia en forma notable al considerar solamente el período de fuerte crecimiento económico experimentado entre 1977 y 1981, como también los años del "boom" (1980 y 1981). Nótese además que la tendencia a la disminución exhibida por la proporción del ingreso total que corresponde a los sectores más pobres, es un fenómeno que se viene insinuando desde hace bastante tiempo, lo cual indicaría que sobre este resultado inciden también los efectos derivados de procesos de largo plazo que se asocian a nuestro proceso de desarrollo. Ellos se ven ahora multiplicados por las distorsiones existentes en el mercado de trabajo.

Dado que en los resultados analizados hay una mezcla de problemas de largo plazo como también de factores cíclicos, resulta del todo interesante establecer con mayor detenimiento las características distributivas del grupo de los desocupados, ya que ello permitiría observar a través del tiempo los grados de influencia de ambos tipos de factores sobre dicha cuestión. A este respecto, el Cuadro 12 proporciona una información de mucho interés y que tiene carácter introductorio sobre el tipo de estudio señalado más arriba.¹⁴

En primer término, son destacables las fluctuaciones experimentadas por los niveles de ingreso familiar que declaran los desocupados; mientras el nivel total ha caído claramente en términos reales, el nivel de ingreso familiar derivado de trabajos estables presenta cambios difíciles de explicar en consonancia con los niveles del desempleo, a la vez que el nivel de ingreso familiar derivado de trabajos ocasionales de los miembros del grupo familiar presenta una relativa

14 Desafortunadamente hay un problema de fuentes de información a dicho respecto. La Encuesta Especial de la U. de Chile se inicia sólo en 1978, mientras que su Encuesta regular contiene un mayor grado de error en las declaraciones de ingresos de los desocupados ya que éstos no necesariamente son los que contestan la encuesta.

Cuadro N° 11
Curvas de Lorenz "Promedio" para la
Distribución del Ingreso Familiar

% Acumulado de Ingreso Promedio							
% Población Acumulada	1959-64	1965-70	1971-73	1974-82	1977-81	1980	1981
10	1.563	1.490	1.943	1.324	1.31	1.31	1.31
20	4.365	4.151	4.186	3.747	3.66	3.65	3.66
30	8.125	7.713	7.970	7.073	6.898	6.82	6.98
40	12.815	12.173	12.900	11.320	11.024	10.88	11.24
50	18.635	17.723	19.040	16.640	16.162	15.96	16.52
60	25.835	24.620	26.690	23.282	22.596	22.31	23.01
70	34.875	33.368	36.496	31.798	30.952	30.54	31.32
80	46.793	45.005	49.496	43.297	42.436	42.17	42.35
90	64.146	62.258	67.610	60.580	59.986	59.87	58.81
100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.00	100.00	100.00

Fuente: Heskia (1979) y cruces efectuados con EOD: UCH.

estabilidad. Sin embargo, es también importante observar los porcentajes de familias que se encuentran percibiendo estas categorías de ingreso. En el caso del ingreso total, en la medida que la tasa de desempleo experimentó su menor nivel en estos cinco años, la proporción de familias de desocupados sin ingreso se elevó notoriamente, lo cual estaría indicando que quienes permanecen desempleados son aquellos con menores ventajas para tener acceso a medios estables de subsistencia, como se observa en la línea c) del Cuadro 12, el aumento del porcentaje de familias sin ingreso se asocia estrechamente a la disminución del porcentaje de familias que tiene ingresos ocasionales. En otras palabras, la situación permanente de desempleo y ausencia de ingreso se asocia con mayor probabilidad al grupo de desocupados con menos ventajas para incorporarse a actividades productivas y, en consecuencia, como se sugirió antes, se vincula estrechamente al sector más pobre.

Castañeda (1983) plantea conclusiones que se enmarcan en el mismo contexto, ya que él descubre que un segmento de la fuerza de trabajo resulta "inempleable" debido a sus calificaciones, ya que la evaluación de éstas por parte de los empleadores del sector formal, determinaría niveles salariales menores que el mínimo. En consecuencia, todo parece indicar que el problema más grave y persistente para la situación del largo plazo se refiere a este grupo en extrema pobreza y de reducidas cualidades productivas. Una política social debería centrarse fuertemente en este segmento de la pobla-

ción desocupada ya que la persistencia de una alta desocupación puede generar una multiplicación de este fenómeno.

El porcentaje de familias con acceso a trabajos estables, por otro lado, no presenta sino un patrón de comportamiento absolutamente concordante con lo que ha sucedido con la tasa de desocupación.

Las declaraciones sobre el salario esperado por parte de los desocupados revelan niveles altos en relación a los ingresos efectivos de las familias y el mismo ingreso medio de los ocupados. Sin embargo, el precio de la oferta —que es el más trascendente para las decisiones a las que finalmente se ve enfrentada la fuerza de trabajo— revela niveles bastante menores, que en ningún caso permiten sugerir que existe algún grado de involuntariedad del desempleo que se respalde en el acceso a programas sociales. Como se observa, el precio de oferta es similar al precio al que ellos ingresarían al PEM y se encuentra bastante más cerca de las remuneraciones del POJH. Es interesante además observar que el cambio experimentado por el precio declarado de ingreso al PEM ajusta perfectamente con el cambio habido en la tasa de desempleo.

Del análisis distributivo es posible, entonces, deducir dos conclusiones principales. En primer lugar que la presencia de un mayor desempleo se ha manifestado en un empeoramiento de la situación distributiva tanto a nivel personal como familiar; sin embargo, parecen prevalecer también tendencias de largo plazo que eventualmente se relacionan con nuestro proceso de desarrollo económico, pero que en ningún caso parecen poder explicar sustancialmente el empeoramiento observado. Una segunda conclusión de interés es que, si bien es cierto la desocupación se centra entre los más pobres, lo cual tiende a hacer más duraderos sus efectos sociales y económicos, entre los desocupados existe una masa crítica que, aun en una recuperación económica no serán capaces de tener acceso a ingresos y empleos. Dado que esa masa —actualmente cerca de un veinte por ciento de los cesantes— es creciente, uno debería esperar concentrar allí los programas sociales y de impulso a la capacitación de desempleados.

4 Política Social y Desempleo

La política a que se da forma por medio del gasto con propósitos sociales que realiza el Estado, tiene objetivos muy definidos a la vez que plausibles, los cuales se pueden resumir en la contribución que efectúa a paliar los efectos sociales indeseables de la pobreza, proveyendo así los medios necesarios para que un sector marginal de la población tenga acceso a cuestiones tales como salud, vivienda, educación, etc. Resulta obvio que, debido a que el concepto de pobreza es uno de tipo relativo, uno de los problemas primordiales con que se encuentra la puesta en práctica de estos programas reside, justamente, en identificar en forma adecuada a los grupos obje-

Cuadro N° 12

Cesantes: Ingresos y Precios Reales
(Pesos de Mayo de 1983)

	1979	1980	1981	1982	1983
a Nivel de Ingreso Familiar	11.000 (93.2)	10.250 (95.4)	8.250 (78.4)	8.250 (87.9)	8.000 (95.8)
b Nivel de Ingreso Familiar en trabajos estables	9.250 (65.6)	12.500 (60.6)	10.750 (61.1)	13.000 (49.3)	12.000 (45.5)
c Nivel de Ingreso ^a Familiar en trabajos ocasionales	3.500 (37.2)	5.000 (39.2)	4.000 (20.0)	4.000 (30.0)	3.750 (38.3)
d Salario Esperado	11.500	11.750	13.500	15.750	15.000
e Precio Oferta	7.000	8.250	8.250	10.500	8.000
f Precio Ingreso al PEM	8.750	6.750	10.750	9.250	8.000
g Remuneraciones PEM	2.250	2.250	2.000	1.750	2.000
h Tasa de desempleo ^c	13.9	13.5	10.5	24.7	28.3

a Los datos corresponden a las familias de desocupados.

b Los datos corresponden a la categoría de desocupados, no sólo cesantes.

c Esta tasa ha sido corregida por el número de integrantes del PEM de la Región Metropolitana.

Fuente: EED: UCh. Las cifras corresponden a mayo de cada año; entre paréntesis indican la proporción de familias de desocupados que perciben el tipo de ingreso en cuestión.

tivos e instaurar de acuerdo a esos mecanismos más eficientes para la distribución de la ayuda.

Parte del gasto social que se ha venido efectuando durante los últimos años se ha dedicado a paliar en forma directa los efectos derivados de la mayor desocupación —particularmente la cesantía— que el país ha experimentado. En realidad, debido a la estrecha correlación que existe entre las situaciones de pobreza y desempleo, esta parte del gasto se confunde con aquella que persigue los objetivos más generales. Sin embargo, con propósito de análisis es preferible mantener ambas nociones lo más claramente diferenciadas posible ya que el gasto asociado a imperfecciones del mercado laboral no debe confundirse con la ayuda social, no resultando ello tampoco deseable para fines de política. Este problema cobra extraordinaria importancia cuando se analiza el cambio que ha experimentado el nivel del gasto social real a través del tiempo.

El ítem de gasto que se asocia a la situación de desempleo se refleja fundamentalmente en los desembolsos asociados a los programas de empleo de emergencia y a los subsidios de cesantía. Los montos reales que representa el costo de estos programas han experimentado cambios interesantes. Como aparece en la primera columna del Cuadro 13, el gasto en programas de empleo de emergencia fluctúa de modo muy similar a como lo hacen la tasa de desempleo nacional (Cuadro 1), con la excepción del último año, en el cual la caída, aunque leve, de la tasa de desocupación encuentre su contrapartida en un aumento del gasto, lo cual debe explicarse por el surgimiento del POJH (a fines de 1982). Las fluctuaciones que experimenta el gasto asociado al subsidio de cesantía, por el contrario, presenta un tren creciente que se interrumpe sólo entre 1976 y 1977, cuando se produce una caída en el número de beneficiarios (Columna 3). Pese al aumento global que muestra el gasto representado por este subsidio, las cifras de la columna 4 ponen de relieve que las magnitudes per cápita han tendido más bien a caer en términos reales, de manera que es sólo el aumento de la cobertura del programa lo que explica la expansión del costo. Sin embargo, debe considerarse también que en términos absolutos la cobertura del programa alcanza a un porcentaje muy reducido del total de desocupados, como lo muestra la cifra entre paréntesis al lado de la columna 3, a pesar de que la tendencia de esta proporción es más bien creciente.

La pregunta que surge es si este gasto que se ha destinado a subsidiar en forma directa a los desocupados ha o no evolucionado de acuerdo al patrón general que ha adquirido el gasto social. Para ello hemos comparado el monto total empleado en subsidiar a los desempleados y el gasto social total efectuado por el Estado (Cuadro 14). El monto del gasto social en términos reales recuperó sus niveles de 1974 sólo en 1979, pese a que las transferencias reales recuperaron su nivel previo de 1974 en el año 1978. Por su parte, el

Cuadro N° 13

Chile: Costo de los Programas de
Empleo Social y Subsidios de Cesantía
(Millones de Pesos 1978)*

	Programa Empleo Social 1	Subsidio de Cesantía 2	Beneficiarios sup- sidio cesantía 3	Monto Promedio Subsidio Cesantía 4
1974	-	199,2	3,7	(1,3)
1975	1.431,1	627,3	29,3	(6,9)
1976	3.187,8	1.395,4	75,5	(14,8)
1977	2.476,9	1.021,1	57,0	(12,3)
1978	1.445,2	1.188,3	60,7	(12,7)
1979	1.097,0	1.338,4	69,6	(14,5)
1980	1.549,5	1.495,3	74,3	(17,8)
1981	1.278,3 ^b	1.577,2 ^b	75,1	(18,8)
1982	2.369,6 ^b	2.117,8 ^b	130,4	(17,2)
1983	4.063,3 ^{a,c}	2.560,4 ^{a,c}	142,5	(20,2)

* Se utilizó el deflactor implícito del PGB.

a Cifra provisoria. b: El deflactor utilizado tiene el carácter de provisoria. c: El deflactor para 1983 se estimó a partir del IPC promedio calculado por el INE. d: Se refiere a la cobertura mensual promedio. Se expresa en miles de personas. La cifra entre paréntesis expresa el número de subsidios como porcentaje del total de desempleados no adscritos a Programas de emergencia. e: Se refiere al monto promedio per cápita en pesos de 1978.

subsidio al desempleo creció entre 1974 y 1977, lo que hizo aumentar su participación en el gasto total y en las transferencias totales. En 1980 la relación entre subsidio al desempleo y gasto (transferencias) totales, creció notoriamente, en circunstancias que la tasa de desocupación caía ese año, lo cual está indicando que existe algún desfase entre los sucesos del mercado del trabajo y la administración de dicho gasto. Evidentemente, en 1982 esta proporción crece significativamente debido al alto desempleo, pese a que ella lo hace aun por debajo de los valores que tomó en 1977 cuando la tasa de desocupación era relativamente menor.

Las cifras examinadas ponen de relieve el hecho de que sí ha existido una preocupación por auxiliar a los desempleados, ya que los desembolsos hechos con tal efecto han crecido en términos reales. Para ratificar esta afirmación se agregan otros indicadores importantes en el Cuadro 15. En la primera columna se ha expresado el gasto que el Estado efectúa en seguridad social en términos del número de ocupados; se observan montos crecientes que a partir de 1982 sobrepasan los niveles de 1970. Como se ha sugerido en otros trabajos, Arellano (1982) y Rodríguez (1984), este tipo de gasto lleva un fuerte contenido adverso a una distribución más justa. Una

Cuadro N° 14

Gasto Social Total y Gasto en Subsidio al Desempleo
(Cifras en Millones de Pesos de 1978)*

	Gasto Social Total ^a 1	Gasto Social Total en transferencia ^a 2	Gasto Social sub- sidio al desemp. ^b 3	3/1	3/2
1970	88276,9	43099,3	-		
1974	80606,3	33812,3	199,2	0,2	0,6
1975	74236,0	36879,3	2058,4	2,8	5,6
1976	66752,2	36502,6	4583,2	6,9	12,6
1977	80022,7	42698,7	3498,0	4,4	8,2
1978	79681,8	43398,3	2633,5	3,3	6,1
1979	83019,9	46386,3	2435,4	2,9	5,2
1980	91296,5	52052,9	3044,8	3,3	5,8
1981	102330,2	64107,8	2855,2	2,8	4,5
1982	113080,4	80470,0	4487,4	4,0	5,6

* Deflactor utilizado: Deflactor implícito del PGB.

a Tomado de series elaboradas por T. Castañeda (no publicadas).

b Corresponde a la suma de los gastos realizados en los programas de empleo de emergencia y en subsidios de cesantía.

Fuente: Banco Central (1983) e Informe Social.

Cuadro N° 15

Chile: Gasto Social Per Cápita
(Pesos de 1978)

	Gasto en Seguri- dad social por ocupado 1	Gasto en Seguri- dad social por Fuerza de Trab. 2	Gasto en tra- bajo por de- socupado 3	Gasto Social To- tal por habi- tante 4
1970	14873	14030	1228	9424
1974	10582	9608	1456	8040
1975	11594	9762	3790	7281
1976	10704	8430	6807	6436
1977	12246	9802	6817	7584
1978	11955	9740	5366	7424
1979	12379	10195	4810	7604
1980	13677	11326	5598	8222
1981	13197	11127	6842	9060
1982	18908	13820	5777	9844

Fuente: Cuadros 1 y 13, Castañeda (1983) y la información provista por las series elaboradas por T. Castañeda (sin publicar).

evolución similar a las cifras de la columna 1 se aprecia al expresar el gasto en seguridad social en términos de los miembros de la fuerza de trabajo. Por otra parte, cuando el ítem "gasto en trabajo" correspondiente al gasto social, el cual incorpora la mayor parte de los subsidios al desempleo, se expresa en términos de los desocupados, se aprecia una tendencia relativamente fluctuante, pero con niveles que distan notablemente de las remuneraciones PEM-POJH y que, entonces, sugieren el enorme peso de los subsidios a la contratación adicional de mano de obra. Por último, la columna 4 expresa el gasto social en términos per cápita donde los niveles reales de 1974 se habrían recuperado recién en el año 1980.

Debido a que el PEM ha constituido una herramienta fundamental de los programas de ayuda a los desempleados, creemos de interés mencionar los datos que se presentan en el Cuadro 16. La evolución del número de adscritos fue creciente entre 1975 y 1977, para luego caer levemente en promedios anuales durante 1978 y 1979. Es a partir de 1980, curiosamente un año en que el desempleo disminuyó (Ver Cuadro 1), cuando el número de beneficiarios experimenta una nueva expansión que prácticamente continuó más tarde. Como lo señalara una encuesta realizada por la Universidad de Chile, la existencia de este programa y las facilidades para incorporarse a él, incentivaron la participación de alrededor de un 50 por ciento de sus miembros (en 1982) que no son integrantes de la fuerza de trabajo. A modo de ejemplo, se han incorporado al PEM un sinnúmero de personas con enfermedades y deficiencias permanentes y otros que, ante la probable imposibilidad de obtener un medio distinto de subsistencia utilizaron dicha facilidad de acceso; en este sentido, los problemas de administración de este Programa¹⁵ cooperaron a paliar deficiencias de los otros programas sociales pero distorsionaron el problema del desempleo culpando, en cierto modo, el mercado del trabajo de una situación social cuyos antecedentes eran diferentes.

La remuneración promedio del PEM en términos reales ha caído significativamente a lo largo de su período de vida, lo cual incentiva también el ingreso de otros miembros del grupo familiar aparte del desocupado miembro de la fuerza de trabajo, con el propósito de obtener un cierto ingreso mínimo. Como se observó antes, el precio por el cual los desocupados no participantes ingresarían a este Programa es bastante superior, fenómeno en parte concordante con la existencia de un costo de oportunidad de búsqueda y la existencia de ingresos eventuales.

Los recursos empleados en paliar los resultados sociales del problema de desempleo exhiben un patrón global creciente, aunque

15 Entre los cuales también está el hecho de que muchas municipalidades contratan funcionarios permanentes con cargo al PEM o bien utilizan el presupuesto PEM para efectuar otros gastos corrientes.

Cuadro N° 16

Chile: Programa de Empleo Mínimo: Cobertura y Remuneraciones*

		Número de Adscritos	Remuneración Promedio			Número de Adscritos	Remuneración Promedio
1975	1er. Sem.	130.4	4.800	1980	1er. Sem.	175.7	2.470
	2° Sem.	100.9	4.970		2° Sem.	205.7	2.240
1976	1er. Sem.	145.3	4.980	1981	1er. Sem.	178.6	2.040
	2° Sem.	198.6	5.030		2° Sem.	172.6	1.960
1977	1er. Sem.	190.3	4.100	1982	1er. Sem.	169.1	1.930
	2° Sem.	185.0	3.230		2° Sem.	337.8	(81.2) ^b 2.190
1978	1er. Sem.	162.3	3.050	1983	1er. Sem.	374.1	(123.7) ^b 2.330
	2° Sem.	131.0	2.600		2° Sem.	309.1	(202.1) ^b 2.150
1979	1er. Sem.	124.2	2.530				
	2° Sem.	143.7	2.400				

a: En pesos de diciembre de 1983. Deflactado usando una combinación Ine/Cortázar-Marshall. b: Corresponde a los participantes del POJH.

* La Cobertura se expresa en miles de personas-promedio-semestral.

Fuente: Banco Central (1983).

no así en términos promedio per cápita. Así, junto a la eventual necesidad de mejorar la cobertura de los programas queda pendiente la gran interrogante, no resuelta aquí, y que dice relación con la distribución del gasto social en términos de familias de desocupados. Dado que la administración de los diversos programas sociales es lo suficientemente independiente, a la vez que su control centralizado inexistente, como para identificar con precisión ni siquiera el monto de los recursos de ayuda a los que efectivamente accede un desocupado promedio. Lo que es más, en las actuales condiciones el manejo de información en forma diferenciada por parte de la población desocupada induce serios problemas distributivos expresados en el hecho de que muchos desocupados tienen ingreso igual a nada¹⁶ mientras que otros pueden acceder a varios programas sociales.

En las condiciones de desempleo menos agudas que las actuales, no sería difícil sostener que el valor de los servicios sociales a que acceden el grupo familiar de algunos desocupados, sea mayor que el salario mínimo o el salario ofrecido en actividades agrícolas. Ello hace argumentar no sólo que la eficiencia de este gasto social requiere de un mayor control y una administración que acentúe su carácter de transitoriedad, sino también obliga a considerar la necesidad de facilitar la movilidad geográfica de la mano de obra y su grupo familiar, para lo cual es posible recurrir a subsidios adecuados.¹⁷

16 Véase, por ejemplo, la información reportada en el Cuadro 11.

17 Una sugerencia interesante consiste en subsidiar el salario agrícola (o de otros sectores trabajo-intensivos) en lugar de la desocupación. Véase Kieffer Neumann (1981).

En el terreno distributivo del gasto es nuevamente necesario mencionar los problemas derivados de una falta de control, pero además, también, la prácticamente ausente política de identificar con más precisión al objeto de la ayuda del Estado. En primer lugar la atención al más pobre y con menos ventajas para superar su condición casi permanente de desempleo, parece ocupar una alta prioridad, sobre todo dada la importante magnitud de este sector. En este caso, la entrega de capacitación y vinculaciones en el mercado del trabajo, aparte del subsidio monetario directo a que acceden, parecen instrumentos de mucha importancia.

Un segundo centro de atención son los jefes de hogar en su totalidad. En este caso es importante que los Programas de Empleo revistan un cierto grado de seguridad y una más alta remuneración acorde con las necesidades estándar de un grupo familiar. Evidentemente la ventaja de esto ha de ser la de estimular el retiro de fuerza de trabajo secundario, permitiendo estructurar un Programa menos numeroso que facilite el traspaso a actividades productivas permanentes.

El tercer grupo crítico son los hijos de los desocupados ya que el abandono de la escuela, la desnutrición y la frustración social son las lacras que una situación de desempleo lega para el futuro.

En resumen, en esta sección se señala que efectivamente el gasto por desocupado muestra que ha existido una preocupación por parte del Estado, la cual no se ha estancado. Es obvio que este uso de los recursos tiene un costo de oportunidad clarísimo representado por su uso alternativo en otras políticas sociales si es que no tuviésemos los niveles de desempleo habidos los últimos años. Sin embargo, dado el mayor desempleo, aquí se aboga por la necesidad de administrar mejor los recursos del gasto social, cuyo destino en varios casos parece distribuir hacia el lado incorrecto como ha sido también el caso de los subsidios habitacionales (Arellano, 1982). En el caso del desempleo se impone la necesidad de programas más eficientes, con una mejor administración y que procedan a identificar claramente las prioridades de sus objetivos de atención. Por último no debe olvidarse que un Programa de esta naturaleza no sólo debe ser paliativo, sino también constructivo en el sentido de contribuir a preparar fuerza de trabajo para su traspaso a ocupaciones permanentes.

Referencias

- Arellano, J. P. (1982), "Políticas de vivienda popular: lecciones de la experiencia chilena". Colección *Estudios Cieplan* N° 9. Santiago.
- Banco Central (1983), *Indicadores económicos y sociales 1960-1982*.
- Beach (1979), "Model-free statistical inference with Lorenz Curves, income shares and Gini Coefficients". *Discussion paper* N° 577-79, University of Wisconsin-Madison, Institute for research on poverty.

- Castañeda, T. (1983), "Evolución del empleo y desempleo y el impacto de cambios demográficos sobre la tasa de desempleo en Chile". *Serie Investigación* N° 64, Depto. de Economía, Universidad de Chile.
- Claude, M. (1982), "Efectos del ciclo económico 1974-1980 sobre la distribución personal del ingreso en el Gran Santiago", Tesis de Grado, *Escolatina*.
- Cortázar, R. (1982), "Desempleo, pobreza y distribución: Chile 1970-1981". *Apuntes Cieplan* N° 34.
- Cortázar, R. (1979), "Distribución del ingreso, empleo y remuneraciones reales en Chile: 1970-1978", Colección *Estudios Cieplan* N° 3.
- Departamento de Economía de la Universidad de Chile, *Encuestas de Ocupación y Desocupación para el Gran Santiago (EOD: UCH)*. Cinta de datos de diversos años.
- Departamento de Economía de la Universidad de Chile, *Encuestas Especiales a los desocupados del Gran Santiago (EED: UCH)*. (Varios números).
- Heskia, I. (1979), "La distribución del ingreso en el Gran Santiago. 1957-1979". Documento *Serie Investigación* N° 53, Departamento de Economía, U. de Chile.
- Kiefer, N. M. y Neumann, G. R. (1981), "Structural and reduced form Approaches to analyzing unemployment durations" en Rosen, Sh. *Studies in Labor Market*, NBER, New York.
- Lira y Weinstein (1981), "Desempleo y daño psicológico". *Revista Chilena de Psicología*, Vol. 4, N° 2.
- Meller, P. (1984), "La evolución del empleo y desempleo en Chile". *Cieplan*, mimeo.
- Meller, P. y Solimano, A. (1983), "Desempleo en Chile: Interpretación y políticas económicas alternativas", en Foxley et al., *Reconstrucción económica para la Democracia*. Aconcagua. Santiago-Chile.
- Odeplan (1982), *Informe Social*.
- Riveros, L. (1979), "La situación del empleo". *Taller de Coyuntura*. Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Segundo Semestre. (1983), *Una interpretación acerca del problema del empleo en Chile*. Punta de Tralca; Encuentro de Economistas 1983 (mimeo). (1984), "Efectos de la apertura comercial sobre el empleo. Un análisis de desequilibrio". *Estudios de Economía* N° 20. Depto. de Economía, U. de Chile.
- Riveros, L. et al. (1984), *Características de los ocupados y desocupados en el Gran Santiago*. Depto. de Economía de la U. de Chile (en publicación).
- Rodríguez, J. (1983), *El impacto redistributivo del modelo neoliberal*. Ichem (mimeo).
- Sjaastad, J. A. y Cortés, H. (1981), "Protección y empleo", *Cuadernos de Economía* N°s. 54-55, agosto-diciembre.
- Sanfuentes, A. (1983), "La evolución del empleo y desempleo en Chile. *Cieplan*, mimeo.
- Tokman, V. (1984), *Desempleo: problemas y opciones*. Centro de Estudios del Desarrollo.