

2. Costa RicaA. Antecedentes históricos

La práctica política democrática se encuentra en Costa Rica desde el mismo origen de la vida independiente. En 1821 el país obtiene su independencia de España como consecuencia del proceso de emancipación del resto de Centroamérica, sin necesidad de recurrir a la lucha armada. En ese mismo año se redacta y entra en vigencia el Pacto de Concordia, que cumple las veces de primera constitución política del país, estableciendo un régimen político democrático y republicano.

Si bien es cierto que ocurrió en Costa Rica una acelerada concentración del poder económico, " se puede afirmar que en lo político no se dio una práctica de tipo despótico, caudillista ni militarista, como ocurrió en varios de los países vecinos. Los antiguos agricultores, rudos y modestos en su pasado reciente, conservaron su carácter pragmático; el boato oligárquico no sería todavía una característica suya; la arrogancia militar tampoco les era atractiva ni necesaria. En vez de crear un aparato militar dilapidador, canalizaron los recursos públicos hacia la ejecución de importantes obras de infraestructura como: caminos, puentes, ferrocarriles, sistemas de comunicación eléctricos, escuelas, hospitales, etc., observándose así, durante la segunda mitad del siglo XIX, un rápido desarrollo del país, mientras en las otras sociedades centroamericanas, el caudillismo militar sembraba la anarquía y drenaba los escasos recursos productivos con que se contaba".<sup>1/</sup>

Varios factores podrían considerarse para explicar este singular fenómeno. Entre ellos, los de carácter demográfico, climático y ecológico parecen ser los más determinantes. Costa Rica era un país que no poseía riqueza minera; su población indígena era escasa, dispersa, heterógena y de bajo ni-

1/ Vega Carballo, José Luis, Evolución socio-política de Costa Rica. Estudios Sociales Centroamericanos, N°1, enero-abril 1972, pag. 51.

vel cultural; su clima no favorecía los cultivos coloniales de mayor envergadura (el añil, la grana y el cacao). Por lo tanto, no existieron condiciones para una polarización social aguda en los tiempos coloniales. Los prohombres debían trabajar ellos mismos su tierra; no existía una clase social (indígena) sometida y esclavizada que justificara el despliegue de un gran aparato represivo. No existían condiciones de acumulación y no se generaba riqueza.

Dentro de estas condiciones llega el café, poco antes de la independencia, como el cultivo destinado a cambiar radicalmente la vida social. Sin embargo, su implantación deberá desarrollarse dentro de los parámetros ya señalados. Ante una población reducida y ahora concentrada alrededor de Cartago, la disponibilidad de tierras es alta. El producto se expande, entonces, al ritmo del movimiento de ocupación del territorio que realiza ese conglomerado de pequeños campesinos. Con ellos se multiplica la pequeña o mediana propiedad, existen tierras para todos, las que los primeros gobiernos se encargan de facilitar jurídicamente. Con el café aumenta la población y se puebla la Meseta Central dentro de patrones relativamente igualitarios. Se va formando así una clase media rural destinada a jugar un importante papel en el futuro desarrollo nacional.

Con la implantación del café se produjo una acentuada polarización social. Aquí lo fundamental no era la propiedad de la tierra. Lo decisivo pasó a ser la propiedad de los beneficios y la oportunidad de comprar el café de los pequeños productores. Los cafetaleros exportadores, se constituyeron así en la clase dominante. Después del gobierno de Braulio Carrillo, <sup>(1835-1837)</sup> ellos se suceden en el poder. Sin embargo, existían limitaciones objetivas para su oligarquización. En primer lugar, el factor demográfico se aprecia como decisivo: la mano de obra sigue siendo escasa. Al mismo tiempo, los precios del ca-

fé están altos, con lo que los salarios, que pronto hacen su aparición en la escena social, se conservan altos. Esto hace que los niveles de vida de las masas campesinas no sean tan deficientes. En segundo lugar, el café desarrolla una serie de actividades conexas: construcción de carreteras, puentes y actividad comercial y de transporte.

Por lo tanto, los pobres de Costa Rica eran necesarios para el desarrollo nacional, <sup>lo que</sup> ~~Este~~ les daba la posibilidad de negociar su remuneración y de mejorar sus condiciones de vida. La empresa cafetalera se la concebía como un esfuerzo de toda la comunidad. Las condiciones para una política de participación más generalizada estaban así dadas y eran totalmente diferentes de las que prevalecían en los países vecinos.

Sobre esta base socio-política se va consolidando un Estado marcado desde su inicio por la ideología del liberalismo ilustrado. Desde el gobierno de Braulio Carrillo, durante la década de 1830-~~1835~~, el Estado comienza a jugar un activo papel organizador e impulsador de la economía, favoreciendo el acceso de la población a la tierra y promoviendo su utilización en el cultivo del café. Es también desde sus inicios que el Estado <sup>el que</sup> ~~se~~ ocupa de los aspectos sociales tanto en lo referente a la protección de los sectores más débiles como al desarrollo de la educación como veremos más adelante.

En su pugna con la oligarquía terrateniente formada por los cafetaleros, los liberales buscan apoyo en los campesinos. Para ello se instaura en 1913 el sufragio directo y se crean las municipalidades como instancias de poder local, lo que contribuye a consolidar el carácter democrático del régimen político.

Importante figura liberal de esa época es Ricardo Jiménez, tres veces presidente de la República (1910-1914, 1924-1928 y 1932-1936) y digno representante de este liberalismo ilustrado, preocupado por impulsar la acción benefactora

y "civilizadora" del Estado. El Estado debe intervenir, proclama, para "evitar el progresivo distanciamiento entre las clases sociales, mediante impuestos a los ricos, empleados luego en beneficio común". Afirma que, "la clase pudiente misma, si comprende su propio interés, debe allanarse a compartir con el Estado, en justa proporción, sus ganancias. Si no lo ha ce dará pábulo a la importación de ideas extremistas que tienden a la des trucción del orden existente y que encuentran terreno abonado donde quiera que hay injusticias en el repartimiento de los impuestos. <sup>2/</sup>

Este planteamiento puede considerarse como una expresión, probablemente precoz, de lo que será más tarde una definición programática muy patente y habitual que se encontrará a flor de labios en los dirigentes políticos costarricenses, y que orientará todo el proceso de conformación de la institucionalidad nacional. Con diferentes matices, producto de coyunturas distintas y de compromisos con diversos sectores sociales, esta línea política se encontrará guiando la decisiva acción del Dr. Rafael Angel Calderón Guardia (1940-1949) y posteriormente la otra del Centro de Estudios de la Realidad Nacional y del Partido Liberación Nacional.

Rafael Angel Calderón Guardia, formado dentro del espíritu del social-cristianismo y con la colaboración decidida, por una parte, del entonces arzobispo de San José, Monseñor Víctor Manuel Sanabria y, por otra, del pujante partido comunista, <sup>3/</sup> propone y consigue cambios en la Constitución Política

<sup>2/</sup> Memoria al Congreso -8 de mayo de 1924. Citado por C. Láscaris, Desarrollo de las ideas en Costa Rica. Editorial Costa Rica, 1975, pág. 211.

<sup>3/</sup> que había logrado en los años anteriores un importante liderazgo en las capas populares,

al incorporarle las Garantías Sociales. Estas consideraban la limitación de la jornada de trabajo, el derecho de sindicalización, el derecho de huelga, los seguros sociales y otras medidas; se creaba también el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

De esta manera, podemos concluir, es posible detectar en la práctica de la política costarricense y en la institucionalidad que de ella surge, los antecedentes y la conformación de un Estado con acentuados rasgos benefactores. Las causas pueden encontrarse parcialmente en una voluntad de constituir una sólida base social capaz de hacer frente a intereses extranjeros (Carrillo), en planteamientos de tipo ético-ideológico (el liberalismo decimonónico o la doctrina social cristiana), o en una estrategia definida de dominación de clase, que estima indispensable para su supervivencia la amortiguación de las contradicciones sociales (Ricardo Jiménez).

#### B. Estructura del Estado y Proyecto Político en el período 1949-1976

Las reformas sociales llevadas a cabo durante el gobierno de Calderón Guardia, que expresan la convergencia durante su mandato de las corrientes socialista y social-cristiana, y la importancia que adquiere el Partido Comunista en la definición del proyecto político de gobierno, conducen a una polarización de fuerzas y a una crisis política que culmina con la revolución armada de 1948, liderada por José Figueres, pro-hombre del recién formado Partido Social-Demócrata. Esta revolución inicia un nuevo período en la historia política costarricense en la medida en que conduce a través de la promulgación de una nueva Constitución (1949) a una redefinición de algunas funciones del Estado y de su estructura interna del poder, así como a una profunda alteración de la correlación de fuerzas políticas con el surgimiento del Partido Liberación Nacional (ex Partido Social Demócrata) como fuerza hegemónica en el escenario político.

Aunque al aprobarse la Constitución de 1949 este partido estaba aún en minoría en la Asamblea Constituyente, son sus ideas las que permean el nuevo texto. El proyecto político del Partido Liberación Nacional, gestado a lo largo de la década del 40 por un grupo de jóvenes intelectuales reunidos en el "Centro de Estudios de los Problemas Nacionales" ha estado básicamente inspirado en una concepción social-demócrata de la sociedad y del Estado. De acuerdo a esta concepción, lo que se pretende es "una combinación de los dos sistemas, capitalista y socialista, que procura reunir las ventajas de ambos y reducir los inconvenientes de cada uno."<sup>4/</sup> Se propende así a una economía mixta en la que el Estado se reserva para sí aquellas actividades que "entrañen un poder de dominio tan grande que no pueden dejarse, sin perjuicio, en manos de particulares."<sup>5/</sup> La intervención del Estado en lo económico se justifica además por el carácter social que se le confiere en último término a la actividad productiva. Se sostiene por esto que "no deben existir propiedades ni medios de producción inactivos. La actividad económica es de utilidad pública y debe organizarse racionalmente con miras al bienestar social."<sup>6/</sup> Estos planteamientos no implican por cierto cuestionar ni la propiedad privada de los medios de producción ni la confianza en el papel creativo de la iniciativa privada, sino más bien reconocer la necesidad de la intervención estatal para regular el funcionamiento del sistema evitando una excesiva concentración del poder económico o una excesiva desigualdad en la distribución de la riqueza que puedan conducir a la agudización de los antagonismos sociales y el consecuente

<sup>4/</sup> Jose Figueres, principal dirigente del partido, citado por Carlos Araya Pochet en Historia de los Partidos Políticos, Editorial Costa Rica, 1968, pág. 181.

<sup>5/</sup> Partido Liberación Nacional, Carta Fundamental.

<sup>6/</sup> Ibidem.

colapso del sistema. Por todo esto, frente a la tendencia concentradora que resulta de la propia lógica de funcionamiento de una economía capitalista, el Estado debe cumplir -de acuerdo a esta concepción- una crucial función redistributiva por la vía del desarrollo socializado de los servicios básicos y sociales.

Consecuente con sus postulados ideológicos, la base socio-política de sustentación del partido Liberación Nacional es policlasista, manifestándose en ella sólo dos grandes ausencias: el proletariado, principalmente urbano pero también rural (bananeros), y la oligarquía más conservadora.

La concepción política Social Demócrata es, sin duda, la principal fuente de inspiración de la nueva Constitución y ha definido el marco jurídico-político para el desarrollo del Estado durante la Segunda República. Tres parecen ser los rasgos más importantes de este nuevo Estado, que se manifiestan tanto a nivel de la estructura institucional como de la práctica de gobierno: su carácter interventor en lo económico, descentralizado en lo político y benefactor e integrador en lo social.

a) El Estado interventor en lo económico

Un primer aspecto que cabe destacar es el control de la banca y, por su intermedio, del crédito. Desde 1948 se nacionalizan todos los bancos que operan con cuentas corrientes.<sup>7/</sup> En 1950 se crea el Banco Central, que coordina y regula todas las actividades de la banca comercial y todas las actividades crediticias del país. De esta manera, a través del control del crédito, el Estado ha tenido una poderosa herramienta para impulsar y orientar los cambios en la estructura productiva.

<sup>7/</sup> En 1972 existían sólo dos bancos privados, sucursales de bancos extranjeros que contribuían apenas con el 0.3 por ciento del crédito ofrecido.

Un segundo aspecto es la participación directa del Estado en la actividad productiva. Sirve de indicador que entre 1957 y 1972 la fracción del PIB generada por el sector público se acrecentó en 5.4 veces, pasando de ser el 12.8 por ciento a ser el 21.0 por ciento. Esta mayor participación en el producto no ha ido aparejada, sin embargo, con un aumento equivalente en el empleo público, al menos en el período 1963-1972, durante el cual éste pasó de ser el 11.4 por ciento a 12.3 por ciento de la PEA total.

Una tercera área de intervención del Estado en la actividad económica se ha dado en la comercialización de ciertos productos agropecuarios. En este campo se ha ocupado de asegurar poder comprador, a precios pre-establecidos, para los granos básicos, evitando así la explotación de los pequeños campesinos por los intermediarios. Volveremos más adelante sobre este tema. En cuanto a los productos de exportación, se han creado instituciones estatales autónomas, que se gobiernan con participación de los productores, proveedores, exportadores y funcionarios del Ejecutivo. Estos organismos, junto con proteger al productor, regulan la comercialización y exportación del producto, mediante la fijación de precios y la administración de cuotas de exportación.

Un último aspecto que ilustra el activo papel jugado por el Estado en el ámbito económico son sus acciones destinadas a promover, orientar y dotar de base institucional al proceso de industrialización. Entre éstas, cabe destacar: (1) La promulgación de la ley de Protección y Desarrollo Industrial a fines de 1959; (2) la incorporación del país al proceso de integración económico centroamericano que amplía los mercados; (3) los planes específicos del Sistema Bancario Nacional para el financiamiento industrial a largo plazo, iniciado primero con recursos internos y luego externos; (4) la creación del Departamento de



Promoción Industrial en el MAI (con apoyo de la AID) orientado a la capacitación de personal técnico y ejecutivo, entrenamiento de empresarios y estudio de inversiones; (5) la creación del Ministerio de Industria y Comercio en 1960; (6) la creación del Centro para la Promoción de las Exportaciones de las inversiones; (7) el fortalecimiento de la enseñanza técnica: Instituto Nacional de Aprendizaje, Colegios Vocacionales e Instituto Tecnológico; (8) la creación de la Corporación de Desarrollo y (9) la ley de Fomento de las Exportaciones.

Dentro de este panorama la incorporación de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano es quizás lo más importante y constituye una trascendental decisión política en orden a implementar un proceso de industrialización.

b) Un Estado descentralizado

El nuevo Estado concebido por el proyecto liberacionista, además de intervenir intensa y poderosamente en la vida económica del país, se caracteriza por una drástica disminución del Poder Ejecutivo, que es concebido incluso como un poder colegiado del Presidente y sus Ministros, y por una manifiesta tendencia a la descentralización.

"En términos generales no podría decirse que el régimen político sea presidencialista o parlamentista". El poder se encuentra formalmente distribuido entre el Ejecutivo colegiado, la Asamblea Legislativa, la Contraloría y el Poder Judicial. Muchas decisiones se toman por la convergencia entre dos autoridades autónomas. Algunos han llamado a este régimen un "sistema congregacional" por el tipo de acuerdo que es necesario establecer para determinadas decisiones. <sup>8/</sup>

8/ Aguilar Bulgarelli, Oscar, La Constitución de 1949. Antecedentes y Proyectos.  
Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, 1974.

A la par del equilibrio establecido por la Constitución entre los poderes del Estado, e incluso al interior del propio Poder Ejecutivo, la reforma promovida por el P.L.N., de acuerdo al proyecto social claramente definido por sus intelectuales, establece las instituciones autónomas. La forma como se las concibe y como se las implementa jurídicamente revela la intención de llevar muy lejos el afán descentralizador.

Estas instituciones autónomas gozan de independencia en materia de gobierno y de administración. A la hora de promulgarse la Constitución, existían ya algunas; otras se forman sobre la base de los antecedentes jurídicos ya establecidos. La Asamblea Legislativa debe aprobar su creación con una votación de dos tercios. Si la iniciativa para crearlas, que normalmente viene del Ejecutivo, cuenta sólo con una mayoría simple de votos, puede establecerse una institución "semi-autónoma" que prácticamente viene a ser equivalente a la anterior.

La estrategia administrativa y política aquí involucrada responde, a nuestro juicio, a dos finalidades: primero, a ampliar la participación del Estado en distintos renglones de la actividad social, sea económica, de servicios, de asistencia o de cualquier orden; segundo, la de incorporar a la administración pública a distintos sectores de la ciudadanía, en particular a los representantes de la actividad privada.

Al respecto dice Rodrigo Facio, el inspirador de la actual Constitución y figura relevante entre los intelectuales forjadores del proyecto social y político del P.L.N.: "Lo que el régimen autónomo pretende es bien claro: permitir la ampliación administrativa y técnica del Estado en una época cuyos problemas requieren de su creciente participación en la vida económica y social, pero evitando al mismo tiempo, que tal aplicación se traduzca en un peligroso acrecentamiento

de la autoridad política del Estado y en una deficiente acumulación de nuevas funciones en manos del Poder Ejecutivo. Pareciera ser ésta la lógica respuesta institucional del Estado democrático ante la demanda perentoria, por parte de la comunidad y la técnica, de nuevos y complejos servicios públicos.<sup>9/</sup>

Entre las primeras instituciones autónomas que surgen bajo el alero de la nueva legislación figuran los bancos del Estado, el Instituto Nacional de Seguros y la Caja Costarricense de Seguro Social.

La Constitución establece otro mecanismo de descentralización administrativa en la modificación del régimen municipal. Declara autónomas a las corporaciones municipales, estableciendo que sus miembros son de elección popular.

A una similar intención del legislador obedece la creación del Servicio Civil. Persigue reducir los poderes personalizados o excesivamente centralizados. Mediante las disposiciones del Servicio Civil y su institucionalización orgánica, se regulan las relaciones entre el Estado y los servicios públicos. El funcionario ya no depende del nuevo partido que pueda llegar al poder.

Las observaciones anteriores respecto a la descentralización administrativa se han situado hasta ahora en un terreno principalmente jurídico y formal. Considerando ahora esta dimensión desde una perspectiva política, cabe recordar que, por su base social de sustentación y por su orientación ideológica, el PLN junto con reconocer valores en el modelo socialista, mantenía una adhesión firme y decidida al sistema liberal de empresa privada. Esto exigía que al mismo tiempo que el Estado adquiría un papel preponderante sobre la economía y sobre los distintos aspectos de la vida social, este Estado debería ser suficientemente permeable a los intereses privados, debiendo permitir el ingreso institucional de éstos

9/ Citado por Oscar Aguilar Bulgarelli, La Constitución de 1949. Antecedentes y Proyectos. Editorial Costa Rica, 1974, pág. 167.

en los organismos públicos. Si los intereses privados se incorporan al Estado para actuar desde dentro, estos intereses no deberán ser otros que aquéllos perseguidos por los sectores de mayor poder y capacidad de control. La descentralización administrativa, el impulso de una economía mixta e incluso la intensificación en la participación y control estatal, orientaciones que pueden parecer contradictorias, se armonizan perfectamente en la medida en que las clases dominantes se garantizan una presencia institucional en el Estado.

Con estos antecedentes, la fórmula de un Estado interventor pero descentralizado y, por lo tanto, permeable y manejable en aquello que sea esencial para los intereses privados, aparece como satisfactoria. Podemos pensar que a su creación e implementación puede atribuirse en buena parte la estabilidad social y política de Costa Rica en los últimos 25 años. La condición será el control de la base social, particularmente de los sectores no participantes en el bloque que conquista el poder.

c) Un Estado benefactor e integrador

Mientras la intervención del Estado en el ámbito de la actividad económica es predominantemente indirecta, en la esfera de lo llamado "social" es manifiestamente directa, desempeñando por su intermedio, como ya lo señaláramos, un crucial papel redistributivo. Dos aspectos deben ser destacados, el primero es la provisión de servicios sociales en los campos de la educación, salud y seguridad social que, como veremos en una sección siguiente, están altamente socializados y han experimentado una constante expansión a lo largo del período considerado. Diversos indicadores respaldan esta afirmación: (1) las inversiones en infraestructura social pasan de ser un 29 por ciento de las inversiones públicas en el trienio 1958-1960 a un 43 por ciento en el trienio 1966-1968.<sup>10/</sup>

<sup>10/</sup> OFIPLAN, Previsiones del Desarrollo Económico y Social, 1969-1972. Tomo II, pág. 57.

(2) la participación en el empleo del sector público de las áreas de educación, salud, seguridad y asistencia social, ya alta en 1962 (48,6 por ciento), sigue elevándose hasta llegar a ser en 1972 de 51,8 por ciento, con una tasa media de crecimiento anual del orden de 6,7 por ciento.<sup>11/</sup>

El segundo aspecto que debe ser destacado es la función integradora cumplida por el Estado que hace que su acción en el ámbito de los servicios sociales no sea meramente asistencial. En efecto, un rasgo destacado del Estado costarricense ha sido su afán por incorporar y organizar la base social en torno a ciertas instituciones. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que no es cualquier forma de organización de la base social la que ha sido favorecida, sino aquéllas que por su naturaleza y mecanismos de control contribuyen a un buen funcionamiento del sistema. El sustrato ideológico del comportamiento del Estado en este ámbito es una filosofía participativa que entiende que los problemas sociales se solucionan en la medida en que concurren dos fuerzas diferentes: El Estado con recursos financieros e institucionales y sus instrumentos jurídicos, y la comunidad organizada que plantea sus demandas y participa activamente en la solución de sus propios problemas. Organizaciones que cumplen esta función han sido promovidas en los campos de la juventud,<sup>de lo</sup> /deportivo, nutricional, educativo y vecinal. Un ejemplo ilustrativo son los centros de nutrición y de salud, organizaciones promovidas por el Ministerio de Salubridad Pública, que exige/<sup>a la base</sup> para poder prolongar sus servicios, que se cree en la comunidad un comité de vecinos. Estos comités organizan las actividades de educación a la comunidad en materias de salud y nutrición y dan apoyo a los funcionarios para el cumplimiento de los programas en estos campos. Sus miembros son elegidos por los vecinos.

En la educación básica y media existen también las Juntas de Educación y las

11/ OFIPLAN, Plan Nacional de Desarrollo, 1974-1978

Juntas Administrativas, respectivamente. Se trata de organizaciones de la comunidad reglamentadas por el Código de Educación. Debe existir una para cada centro de enseñanza. Sus miembros son elegidos por la Municipalidad a proposición de los vecinos. Su papel es regular y sancionar todos los aspectos administrativos de la escuela; debe reunirse al menos una vez al mes y enviar a la Contraloría de la República un informe financiero detallado, sin el cual no se envían las partidas para los pagos. Se pretende con esto que la comunidad ejerza un control muy directo sobre el proceso educacional. Junto a estos organismos que se ocupan de problemas específicos de un sector, se ha promovido también la formación de las Asociaciones de Desarrollo Comunal, que son dirigidas por una Junta elegida por la Asamblea de vecinos, y se ocupan de manera más genérica de abordar los problemas de la comunidad. Estas asociaciones tienen personería jurídica y pueden recibir financiamiento estatal para llevar a cabo sus proyectos.

A través de este tipo de organizaciones, el Estado ha creado un fluído sistema de canales que permite recibir y responder a las demandas, e incluso inducir las, dando margen a una activa participación de la base social.

C. La estrategia de desarrollo económico y su impacto en la estructura social

Hasta fines de la década del 50 Costa Rica se mantiene como un país muy poco industrializado y básicamente agro-exportador. Durante esa década las tres cuartas partes del valor total de las exportaciones provenían de sólo dos productos: café y banano.

El carácter predominantemente agrícola de su economía conducía a que hacia 1950 más de la mitad (55 por ciento) de la PEA trabajara en actividades primarias, fundamentalmente agrícolas, y a que el nivel de urbanización fuera relativamente bajo (17,7 por ciento de la población vivía en localidades de 20 mil habitantes o más).

Durante la década de los 60, y en el marco político descrito en la sección anterior, se pone en marcha una estrategia de desarrollo centrada sobre dos frentes: la industrialización y la diversificación de la producción agropecuaria para exportación. Esta estrategia se implementa mediante el desarrollo de la empresa capitalista en ambos frentes. En el proceso de industrialización, la incorporación en 1963 de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano ha sido un factor de gran importancia. El Estado orientó y apoyó decididamente este proceso mediante medidas legales, fiscales e institucionales que ya han sido mencionadas. El papel jugado por los capitales externos ha sido crucial en este proceso; es así como el 63 por ciento de las inversiones requeridas para llevar a cabo los proyectos industriales ejecutados durante el período 1961-1970 vino desde el exterior.

La aplicación de esta estrategia contribuyó a producir importantes cambios en la estructura social. La multiplicación de grandes empresas industriales produjo destrucción de numerosas empresas medianas y pequeñas, de bajo nivel tecnológico, con la consecuente concentración de la propiedad, que se manifestó en una

reducción importante en el número absoluto de los empleadores.<sup>12/</sup> La expansión de la actividad manufacturera y la relativa reducción de la actividad artesanal de la pequeña industria produjo una recomposición de la fuerza de trabajo industrial con un crecimiento relativo del proletariado moderno en el sector, que pasa de ser el 52 por ciento en 1963 al 63 por ciento en 1972. Sin embargo, debido al uso de tecnología intensiva en capital en el nuevo sector industrial, mientras que el producto industrial creció a una tasa media anual de 10,8 por ciento en el período, el empleo creció sólo a un 4,4 por ciento. Por esta razón la proporción de la PEA ocupada en la industria no experimentó cambios significativos entre 1950 (11,1 por ciento) y 1973 (12,1 por ciento).

En el sector agropecuario la multiplicación de la empresa capitalista produjo efectos similares. La propiedad se concentró<sup>13/</sup> y las pequeñas explotaciones proliferaron: Entre 1963 y 1973 el número de explotaciones menores de 10 hectáreas creció en 30,3 por ciento mientras que el área agrícola por ellas ocupada se reducía en 55,5 por ciento con la consecuente disminución en el tamaño medio de las unidades familiares. Por su parte, el número de trabajadores independientes—que podemos suponer en su gran mayoría campesinos y campesinos proletarizados— creció substancialmente, pasando de ser un 10,6 por ciento de la PEA agrícola en 1950 a ser un 27,8 por ciento en 1963 y un 32,3 por ciento en 1973. Cabe notar, sin embargo, que este incremento de los trabajadores por cuenta propia en la agricultura no parece haber representado en el caso de Costa Rica

<sup>12/</sup> Los empleadores en el sector industrial se reducen desde 1.627 registrados en el censo de 1963 a 773 en el censo de 1973.

<sup>13/</sup> Los empleadores pasan de ser un 18 por ciento de la PEA agrícola, en 1950, a ser un 5,1 por ciento en 1963 y sólo un 1,0 por ciento en 1973.



una pauperización asociada al crecimiento del sector rural en economía de subsistencia. A este respecto la encuesta sobre Clases Sociales y Fecundidad reseñada en el capítulo II puso en evidencia que los campesinos y campesinos proletarizados estaban integrados al mercado <sup>14/</sup> y tenían un ingreso medio ligeramente superior al de los asalariados trabajando en el sector agrícola moderno y más de dos veces al del sector asalariado vinculado a explotaciones tradicionales. A pesar de la importancia estratégica que se sigue dando al sector agropecuario, su modernización condujo a que la PEA agrícola en su conjunto creciera entre 1963 y 1973 a una tasa de sólo 2,2 por ciento, mientras la PEA total lo hacía a una de 4,4 por ciento. Este fenómeno, sumado a la limitada capacidad del sector industrial para absorber fuerza de trabajo, contribuyeron a un explosivo crecimiento del sector terciario, como se aprecia en el cuadro III-24. Una parte importante de este crecimiento fue, sin duda, generado y absorbido por el desarrollo de servicios modernos; sin embargo, otra fracción, difícil de medir, ha conformado un sector marginal. Si se utiliza como proxy del incremento experimentado por el sector marginal lo ocurrido con la población clasificada como trabajando en "servicios personales", este sector habría pasado de ser un 5,6 por ciento de la PEA total en 1963 a ser un 9,1 en 1973. Se puede inferir de aquí que el estrato marginal habría también crecido hasta llegar a ser cerca de un décimo de la población total.

Debe destacarse, no obstante, que el estrato que parece haber crecido más rápidamente es la "clase media urbana". Este fenómeno es el resultado, por una parte, del gran desarrollo experimentado por la educación secundaria y superior y, por otra, de la expansión de las actividades modernas tanto secundarias como terciarias.

---

14/ Un 41 por ciento de los campesinos y un 59 por ciento de los campesinos proletarizados dedicaban su explotación agrícola a un solo cultivo.

Cuadro III-24

## EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE LA PEA EN COSTA RICA ENTRE 1950 Y 1973

	Estructura PEA total			% de mujeres en la PEA total y estructura de la PEA femenina ( )		
	1950	1963	1973	1950	1963	1973
Sector Primario	55.0	49.5	36.7	1.75 (11.3)	0.88 ( 5.5)	0.78 ( 4.1)
Sector Secundario	15.3	17.4	18.4	2.49 (15.8)	2.74 (17.2)	3.15 (16.3)
Sector Terciario	26.8	31.8	39.6	11.11 (72.4)	12.39 (76.4)	14.73 (75.4)
Otras actividades	3.0	1.4	5.3	0.09 ( 0.6)	0.17 ( 1.0)	0.63 ( 3.3)
Total				<u>15.44</u> (100)	<u>16.18</u> (100)	<u>19.29</u> (100)

Fuente: CELADE, Estrategia de Desarrollo y Transición Demográfica: El Caso de Costa Rica, Noviembre 1978. Santiago, Chile.

Estimaciones basadas sobre datos ocupacionales permiten pensar que la clase media urbana habría pasado de ser alrededor de un 10 por ciento de la población en 1963 a ser cerca de un 22 por ciento en 1973.<sup>15/</sup>

De esta manera, independientemente de los cambios ocurridos en el comportamiento reproductivo de cada uno de los sectores sociales, su crecimiento diferencial como resultado de la movilidad social y socio-espacial (migración) habría estado conduciendo a una recomposición de la estructura social que por sí sola tendería a reducir la fecundidad a nivel del agregado nacional.

Por su significación teórica para explicar los cambios en el comportamiento reproductivo, conviene examinar brevemente aquí las consecuencias que sobre la participación femenina en la actividad económica han tenido los cambios en la estructura productiva y en la composición de la PEA ocurridos en Costa Rica.

A nivel de la PEA total, la participación femenina aumentó entre 1950 y 1973 pasando de ser un 15.4 por ciento a ser un 19.3 por ciento. Cabe notar que este cambio ha sido principalmente el resultado del crecimiento relativo de las actividades terciarias -en las que la participación de la mujer ha sido históricamente importante- en desmedro del sector primario. (Ver cuadro III-24).

La elevación de los niveles de educación y el aumento del porcentaje de solteras en las edades jóvenes, en las que la tasa de participación femenina es mayor, permitirían esperar un importante aumento de esa tasa. El aumento observado -como se aprecia en el cuadro III-25- es, no obstante, muy modesto: de

<sup>15/</sup> Esto es considerando como estimador de "clase media" a la fracción de la PEA clasificada en los renglones de profesionales, técnicos, oficinistas y trabajadores afines.

Cuadro III-25

TASAS DE PARTICIPACION FEMENINA EN LA FUERZA DE TRABAJO,  
ENTRE 15 Y 49 AÑOS, POR GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD.  
SAN JOSE DE COSTA RICA, 1963 Y 1973.

Edad	1963	1973	% de variación
15-19	35.7	30.4	- 14.8
20-24	42.4	46.1	+ 8.7
25-29	39.5	45.9	+ 16.2
30-34	39.4	41.8	+ 6.1
35-39	32.2	36.0	+ 11.8
40-44	35.0	32.4	+ 7.4
45-49	27.1	27.6	+ 1.8
Todas	36.8	37.8	+ 2.7

Fuente: CELADE, Estrategia de Desarrollo y Transición  
Demográfica: El Caso de Costa Rica. Noviembre  
1978, Santiago-Chile.

36.8 por ciento a 37.8 por ciento. Un análisis desagregado por tramos de edad muestra, sin embargo, que este pequeño incremento es el resultado de cambios de sentido contrario en distintos grupos etarios, que se neutralizan parcialmente al considerar de manera conjunta las mujeres de todas las edades. Se aprecia así que mientras en las mujeres de 15 a 19 años la tasa de participación se reduce en un 15 por ciento aproximadamente, en los grupos quinquenales comprendidos entre los 20 y 39 años esta tasa se eleva considerablemente alcanzando en todos ellos niveles cercanos o superiores a un 40 por ciento.

Otra cara de este mismo fenómeno es que a pesar de aumentar el porcentaje de solteras, se incrementa el porcentaje de casadas y unidas entre las mujeres activas, fenómeno que se manifiesta con parecida intensidad en las áreas urbanas y en las rurales (ver cuadro III-26).

Atendiendo ahora al status ocupacional, los cambios observados entre 1963 y 1973 muestran un claro mejoramiento de las posiciones ocupadas por las mujeres. Como se aprecia en la última sección del cuadro III-26, el cambio más claro e importante que ocurre sistemáticamente en los tres contextos es una pérdida considerable del peso relativo del estrato ocupacional inferior, que incluye principalmente los servicios domésticos, con un aumento considerable de las mujeres trabajando en actividades fabriles y artesanales. En los contextos urbanos -no así en el rural- aumentó también el porcentaje de mujeres en el estrato superior, que corresponde principalmente a profesionales. Consistente con esta elevación del status de las posiciones ocupacionales de las mujeres es el aumento de la distancia entre los niveles medios de educación de las activas y de las no activas que se produjo en la población urbana en el período considerado (ver cuadro III-26).

En síntesis, puede sostenerse que el conjunto de cambios observados presenta una gran coherencia a la luz del modelo propuesto y da pie para una interpretación causal: el incremento de las oportunidades de empleo en el sector terciario

## Cuadro III- 26

ALGUNAS CARACTERISTICAS SOCIO-ECONOMICAS DE LAS MUJERES DE  
COSTA RICA EN EDAD FERTIL (15-49 AÑOS),  
POR CONTEXTO SOCIO-ESPACIAL

	1963			1973		
	San José	Rest. Urb.	Ru ral	San José	Rest. Urb.	Ru ral
- % de mujeres econom. activas	36.8	30.5	10.6	37.8	29.2	14.4
- Edad media de todas las mujeres	29.0	28.6	28.6	28.0	27.9	27.8
- Edad media de las <u>activas</u>	28.3	27.6	26.4	27.6	27.9	25.7
- Edad media de las <u>no-activas</u>	29.4	29.0	28.9	28.1	27.9	28.2
- N° medio de años de instrucción	5.9	5.2	3.0	7.0	6.5	4.0
+ de las <u>activas</u>	5.9	6.0	4.6	7.3	7.7	5.5
+ de las <u>no-activas</u>	5.9	4.9	2.5	6.8	5.9	3.7
- % de solteras	44.4	43.7	34.8	48.7	45.7	37.7
- % de casadas o unidas	48.2	50.5	61.9	46.4	50.3	59.4
- % viudas, separados, divorciada	7.4	5.8	3.3	4.9	4.0	2.9
- % de solteras entre <u>activas</u>	66.5	64.2	73.7	64.4	60.0	70.2
- % de solteras entre <u>no-activas</u>	31.5	34.7	30.2	39.1	39.8	32.2
- % de casadas y unidas entre <u>activas</u>	22.4	27.3	19.8	28.0	33.6	24.2
- % de casadas y unidas entre <u>no-act.</u>	63.2	60.7	66.8	57.7	57.2	65.4
- % separadas y viudas entre <u>activas</u>	11.1	8.5	6.5	7.6	6.4	5.6
- % separadas y viudas entre <u>no-act.</u>	5.2	4.6	2.9	3.2	3.0	2.4
- Distribución de las activas según situación ocupacional						
+ % de A	14.8	26.5	15.2	20.8	30.9	14.0
+ % de B	24.5	15.5	10.1	24.4	19.2	10.1
+ % de C	9.9	6.7	9.3	16.5	8.3	24.6
+ % de D	50.8	51.2	65.6	38.3	41.6	51.3

A: Gerentes y profesionales; B: Empleadas, vendedoras, conductoras de transporte y ocupaciones afines.

C: Artesanas, operarias y trabajadoras manuales en general; D: Otras (incluye principalmente serv. doméstico).

Fuente: CELADE, Estrategia de Desarrollo y Transición Demográfica; El Caso de Costa Rica. Noviembre 1978, Santiago-Chile.

habría favorecido la mayor participación femenina en la actividad económica. Por su parte, la elevación de los niveles de educación, particularmente en las edades jóvenes, habría conducido, por una parte, a la extensión de la escolaridad con la consecuente disminución de la oferta de mano de obra femenina en el grupo 15-19 años y, por otra parte, a una postergación de la iniciación de uniones sexuales estables y un aumento de la actividad económica entre las casadas y unidas con una elevación del status de los trabajos desempeñados por esas mujeres. De acuerdo a las hipótesis propuestas y a las asociaciones encontradas al analizar los datos de 1973, todos estos cambios habrían estado actuando de manera combinada y convergente para producir un descenso de la fecundidad. Aceptando este hecho, cabe preguntarse, no obstante, en qué medida estos cambios en la educación, la nupcialidad y la participación económica de la mujer darían cuenta de la reducción de la fecundidad observada históricamente en el período de referencia. Ya se hizo notar que la falta de información censal adecuada para 1963 no permite efectuar esta estimación de manera directa. Teniendo en cuenta estas limitaciones, un principio de respuesta puede encontrarse en el ejercicio de estandarización que se presenta enseguida.

Asumiendo que los niveles de fecundidad asociados a los distintos niveles educacionales, situaciones maritales y ocupacionales en 1973 eran los mismos que en 1963, se estiman aquí los cambios en la fecundidad que se habrían producido entre ambas fechas como resultado de las modificaciones observadas en las distribuciones de las variables antes mencionadas.

Como se comprueba en el cuadro III-<sup>27</sup>, en la casi totalidad de los grupos de edad, en los tres contextos, los cambios en la educación, participación económica y nupcialidad habrían traído aparejado un descenso de la fecundidad. Cabe destacar que el efecto demográfico de estos cambios sería más importante mientras

## Cuadro III- 27

EFFECTO DE LOS CAMBIOS OBSERVADOS EN ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA POBLACION FEMENINA ENTRE 1963 Y 1973  
 SOBRE LA FECUNDIDAD ACUMULADA (NUMERO MEDIO DE NACIDOS VIVOS POR 100 MUJERES),  
 POR GRUPOS DE EDAD Y CONTEXTO SOCIO-ESPACIAL

N° medio de NV observado en 1973	Estandarizado por:								
	Ocupación y educación		Participación en la fuerza de trabajo		Situación marital		Situación marital y educación		
	1963	% Cam bio	1963	% Cam bio	1963	% Cam bio	1963	% Cam bio	
<u>San José</u>									
15-19	9.1	10.7	-15.0	10.7	-15.0	10.5	-13.3	10.9	-16.5
20-24	66.4	79.6	-16.6	79.3	-16.3	72.8	- 8.8	80.0	-17.0
25-29	175.0	188.7	- 7.3	190.8	- 8.3	186.0	- 5.9	192.5	- 9.1
30-34	305.3	314.1	- 2.8	320.2	- 4.6	329.6	- 4.8	313.1	- 2.5
35-39	392.0	402.8	- 2.7	404.9	- 3.2	406.1	- 3.5	418.2	- 6.3
40-44	468.1	463.4	+ 1.0	465.4	+ 0.6	454.6	+ 3.0	466.6	+ 0.3
45-49	460.5	479.8	- 4.0	481.5	- 4.4	448.2	+ 2.7	471.0	- 2.2
<u>Resto Urbano</u>									
15-19	13.1	16.4	-20.1	16.5	-20.6	11.8	+11.0	13.8	- 5.1
20-24	87.3	95.7	- 8.8	101.5	-14.0	91.9	- 5.0	107.2	-18.6
25-29	214.5	229.2	- 6.4	230.0	- 6.7	215.4	- 0.4	240.7	-10.9
30-34	349.4	365.4	- 4.4	370.9	- 5.8	353.0	- 1.0	364.8	- 4.2
35-39	484.1	504.5	- 4.0	499.6	- 3.1	475.0	+ 1.9	491.3	- 1.5
40-44	570.5	559.2	+ 2.0	570.9	- 0.1	551.4	+ 3.5	566.3	+ 0.7
45-49	602.3	624.8	- 3.6	628.3	- 4.1	610.6	- 1.4	635.3	- 5.2
<u>Rural</u>									
15-19	21.7	28.6	-24.1	29.2	-25.7	22.8	- 4.8	25.9	-16.2
20-24	142.6	166.2	-14.2	167.2	-14.7	148.3	- 3.8	162.4	-12.2
25-29	312.8	339.7	- 7.9	340.5	- 8.1	316.6	- 1.2	334.1	- 6.4
30-34	496.8	509.7	- 2.5	515.5	- 3.6	496.8	-	510.1	- 2.6
35-39	661.8	671.3	- 1.4	682.6	- 3.0	666.6	- 0.7	675.0	- 2.0
40-44	767.3	770.4	- 0.4	776.7	- 1.2	763.6	+ 0.5	768.3	- 0.1
45-49	835.7	836.6	- 0.1	841.3	- 0.7	831.2	+ 0.5	834.1	+ 0.2

Fuente: CENADE: Estrategia de Desarrollo y Transición Demográfica: El Caso de Costa Rica. Noviembre 1978



más joven es el grupo de edad considerado. El ejercicio se ha hecho sólo con pares de variables. Si se hubieran considerado simultáneamente la educación, la situación marital y la participación económica, el efecto estimado habría sido aun mayor.

#### D. La acción redistributiva del Estado

Como señaláramos en la sección B, el proyecto político liberacionista que ha orientado el desarrollo del Estado en Costa Rica a partir de 1949, le confiere a éste un importante papel como agente redistribuidor. Examinaremos aquí algunos antecedentes que permiten formarse una idea de la forma y grado en que esta función se ha llevado a la práctica, prestando particular atención a la acción del Estado en áreas teóricamente relevantes para la comprensión de la caída de la fecundidad como son la provisión de servicios sociales y la integración urbano-rural.

##### a) El desarrollo de los servicios sociales

###### 1) Las acciones en el campo de la educación

La importancia dada a la educación se remonta en Costa Rica a los primeros decenios de vida independiente cuando, junto a la expansión del café y de las comunicaciones viales, la educación era considerada como un pilar del progreso socio-económico del país y fundamento de la democracia liberal que se deseaba implantar.

En el decreto de creación de la Universidad de Santo Tomás (1843), se manifiesta plenamente la ideología liberal-progresista que impulsará <sup>e</sup> o universalizará la educación en Costa Rica. Se dice ahí que "es el primer deber de un buen gobierno promover la instrucción pública", que "sólo la ilustración pone al hombre en el importante conocimiento de sus derechos y obligaciones"... "es el baluarte

indestructible de la libertad de los pueblos, el firme apoyo de su tranquilidad, el Paladín de sus derechos y la primordial causa de su engrandecimiento y prosperidad".<sup>16/</sup>

En el año 1869 esta ideología se formaliza mediante una nueva Constitución Política, que declara que la educación primaria es obligatoria en el país y de responsabilidad exclusiva del Estado. Este principio va a materializarse plenamente con las reformas liberales de 1884 en las que, junto a un conjunto de leyes laicas, se prohíbe a la iglesia o a las congregaciones religiosas impartir enseñanza en Costa Rica. A pesar de la gran resistencia a estas medidas, ellas logran imponerse, con lo cual el Estado se convierte en el principal instrumento de difusión de la educación<sup>en</sup>/el país.

En 1892 el analfabetismo alcanzaba en el país la cifra de 69 por ciento; funcionaban 282 escuelas en las que impartían enseñanza 477 maestros. En 1912, los resultados ya son sorprendentes: El analfabetismo se ha reducido al 30 por ciento e imparten enseñanza más de 920 maestros.<sup>17/</sup>

En 1949, al promulgarse la nueva Constitución, se amplía la facultad y la obligación del Estado para con la educación pública. El carácter gratuito de la educación primaria se extiende a la secundaria, debiendo ser financiada también por el Estado. Lo que no se amplía es el carácter obligatorio que posee la primaria. En la Constitución se establece también que la educación pública debe ser organizada como un "proceso integral", que vaya desde el nivel pre-escolar hasta el universitario. La educación superior no será gratuita pero el Estado se responsabiliza de facilitar la prosecución de estudios superiores a aquellas personas que carezcan de recursos, mediante la creación de un sistema de becas y de auxilios. Al mismo tiempo, se estimula y promueve la educación privada permitiendo a instituciones el ejercicio de labores docentes.

<sup>16/</sup> Láscaaris, Constantino, Desarrollo de las ideas en Costa Rica, Editorial Costa Rica 1975 págs 75 y 76.

<sup>17/</sup> Ibidem, pág 81.

Los recursos asignados por el Estado a la educación ponen en evidencia la prioridad que se le ha concedido. Entre 1959 y 1969 la porción del presupuesto nacional destinado a educación se eleva desde 26 por ciento a 35 por ciento. Hacia 1958 el rol del Estado en la provisión de educación sigue siendo primordial ya que absorbe sobre un 90 por ciento de la matrícula. La educación primaria absorbe gran parte del presupuesto educacional, aunque desciende del 82 por ciento al 74 por ciento entre 1960 y 1968. Esta forma de asegurar los recursos manifiesta una clara política en este campo orientada a asegurar la educación básica para toda la población como nota prioritaria.

Los efectos de la política pueden ser apreciados al analizar los resultados del censo de 1973. En un año se había logrado una incorporación a la enseñanza primaria del 94 por ciento de la población de 6 a 12 años, la educación media acogía al 41 por ciento de la población comprendida entre los 13 y los 18 años. Por último, la educación superior absorbía el 10 por ciento de la población de 19 a 25 años.

Estos logros no se producen bruscamente, sino que son el efecto acumulativo de un esfuerzo mantenido desde principios de siglo. Así, ya en 1957 la proporción de población en edad escolar matriculada en primaria alcanzaba a 80 por ciento.

La elevación de la matrícula ha ido aparejada lógicamente con un aumento de la retención de los niños en el sistema educativo. Así, mientras que de los niños que ingresaron a primaria en 1957 solo un 31,4 por ciento llega a cursar el sexto año, de los que lo hicieron en 1963, un 49,2 por ciento lo logró.

Los esfuerzos desplegados en la política educacional por reducir la brecha urbano-rural en la disponibilidad de servicios pone de manifiesto su carácter redistributivo. Así, mientras en 1959 el porcentaje de profesores graduados era

mucho mayor en las áreas urbanas que en las rurales (60 por ciento versus 22 por ciento), en 1967 esta diferencia no era ya de consideración (87 por ciento versus 76 por ciento). Las consecuencias de este esfuerzo redistributivo de los recursos se aprecia en que mientras en 1963 el porcentaje de población mayor de 15 años que había cursado primaria completa era muy superior en la población urbana (26 por ciento) que en la rural (12 por ciento), diez años más tarde la situación era muy semejante (30 por ciento y 28 por ciento respectivamente). Como se aprecia en el cuadro III-28, estos avances han beneficiado por igual a hombres y mujeres, sin que exista en el caso de Costa Rica acceso diferencial por sexo a la educación primaria, como ocurre en otros países de la región.

Por último, la educación, junto con haber contribuido a la movilidad social individual y por esa vía al crecimiento diferencial de los sectores sociales, ha conducido a una elevación del nivel educativo medio de las diferentes clases y fracciones de clase. La encuesta sobre Clases Sociales y el Comportamiento Reproductivo -realizada en el marco del proyecto y que fuera reseñada en el capítulo II- entrega información ilustrativa a este respecto. En el cuadro III-29 <sup>los</sup> la comparación de/mayores y menores de 35 años da una idea de los cambios ocurridos en el tiempo. En los sectores vinculados a la agricultura se mantiene la relación entre educación y clase social, siendo los campesinos los que muestran niveles más altos de instrucción, seguidos por el sector de campesinos proletariados, por el proletariado moderno y finalmente el tradicional. En todos ellos los más jóvenes muestran niveles medios de educación considerablemente mayores que los más viejos, lo que pone en evidencia el impacto generalizado de la acción educativa del Estado en las áreas rurales. Cabe notar además que es entre los campesinos donde la elevación del nivel de instrucción habría sido más

Cuadro III-28

POBLACION MAYOR DE 15 AÑOS Y POBLACION CON 6° DE PRIMARIA APROBADO  
SEGUN SECTORES URBANO Y RURAL Y SEGUN SEXO. 1963-1973

	1963			1973		
	Población 15 años y +	6° Primar. Aprobado	Porcen- taje	Población 15 años y +	6° Primar. Aprobado	Porcen- taje
Total C.R.	699.609	119.963	17.15	1.047.318	301.129	28.75
C.R. Urbano	266.351	69.031	25.92	470.820	140.533	29.85
C.R. Rural	433.258	50.932	11.76	576.498	160.596	27.86
C.R. Hombres	346.199	58.460	16.89	519.719	149.814	28.83
C.R. Mujeres	353.410	61.503	17.40	527.599	151.315	28.68
Hombres Urbano	118.394	31.623	26.71	215.268	64.872	30.14
Hombres Rural	227.805	26.837	11.78	304.451	84.942	27.90
Mujeres Urbano	147.957	37.408	25.28	255.552	75.661	29.61
Mujeres Rural	205.453	24.095	11.73	272.047	75.654	27.81

Fuente: Censos de Población, 1963-1973.

Cuadro IHI- 29

## EDUCACION DEL JEFE DEL HOGAR POR CLASE SOCIAL Y GRANDES GRUPOS DE EDAD

Sector de actividad y clase social	Total			Menores de 35 años			De 35 y más años		
	Nivel de escolaridad			Nivel de escolaridad			Nivel de escolaridad		
	0-2	3-8	9 y más	0-2	3-8	9 y más	0-2	3-8	9 y más
<b>TOTAL</b>									
<u>Agrícola</u>									
Campeñinos	42.9	51.8	5.3	9.3	74.4	16.3	49.3	47.5	3.2
Campeñinos proletarizados	54.6	43.1	2.3	27.0	70.3	2.7	61.7	36.1	2.2
Proletarios rurales típicos	47.2	52.0	0.8	35.9	62.8	1.3	62.5	37.5	0.0
Proletarios rurales no típicos	58.9	39.7	1.4	40.5	57.8	1.7	71.3	27.5	1.2
<u>No Agrícola</u>									
Marginales urbanos	34.2	63.2	2.6	28.2	68.2	3.6	35.4	62.2	2.4
Clase media	2.2	30.4	67.4	0.0	20.0	80.0	3.4	35.9	60.7
Proletarios urbanos típicos	13.9	78.7	7.4	15.1	77.4	7.5	12.7	80.0	7.3
Proletarios urbanos no típicos	17.4	71.0	11.6	11.5	70.2	18.3	20.2	71.4	8.4

Fuente: CELADE, Estrategia de Desarrollo y Transición Demográfica: El Caso de Costa Rica. Noviembre 1978, Santiago, Chile.

importante, convirtiéndolos cada vez más en una "especie de clase media baja" rural.

En los sectores no agrícolas, fundamentalmente urbanos, es en la "clase media" donde se observa un mayor avance, mientras en el proletariado moderno y en el sector marginal las diferencias entre mayores y menores de 25 años no son significativas. Puede pensarse que este fenómeno resulta de una importante movilidad social, en la que una parte del crecimiento de la "clase media" ocurre por la ~~captación~~ <sup>captación</sup> de los jóvenes más educados originarios de los hogares proletarios o campesinos y, en general, de los otros sectores sociales.

#### ii) La Política de Seguridad Social

Durante la primera década del siglo se producen cambios importantes desde el punto de vista económico y social. La vida campesina, generalizada en Costa Rica hasta entonces, comienza a alterarse. Dos factores inciden fuertemente en esto: en primer lugar, la formación de un proletariado rural en las bananeras, en donde antiguos campesinos de la meseta central se convierten en obreros agrícolas, y la migración a las ciudades en donde las manufacturas y las actividades de construcción, que muestran el auge del modelo exportador, atraen a grupos campesinos que se convierten en obreros urbanos.

Durante el primer cuarto del presente siglo surgen organizaciones obreras que inician su lucha en pos de reivindicaciones en cuanto a condiciones de trabajo, salario y seguridad social en general.

En 1923 se produce una coyuntura de considerable trascendencia. En las elecciones presidenciales de ese año ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta. Sobre esa base, Jorge Volio, candidato del Partido Reformista y que representa los intereses de la Confederación Obrera de Costa Rica, negocia su apoyo a Ricardo Jiménez a cambio de una inmediata aprobación de una ley de accidentes del trabajo.

En enero de 1925 se aprueba finalmente la ley que obliga a los patrones a pagar un seguro en favor de sus obreros ante el Banco Nacional de Seguros. Con esto, y a partir de entonces, el Estado es el único autorizado y responsable de garantizar la seguridad social para todos los trabajadores.

El gobierno de Rafael Angel Calderón Guardia, que pone en el poder al Partido Republicano en alianza con el Partido Comunista (1940), adopta -como se señalara en páginas anteriores- una serie de medidas de desarrollo social. Es así como en el aspecto que ahora nos ocupa se dicta en 1941 la primera ley constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, que reglamenta y pone en manos de esa Caja lo referente a la seguridad por enfermedad, maternidad, vejez y muerte. Desde su inicio la Caja cubre tanto a los empleados públicos como a los particulares.

En 1943 se incorpora a la Constitución Política un capítulo sobre "garantías sociales" con lo que la seguridad social se constituye en norma constitucional favoreciendo a "todos los trabajadores manuales o intelectuales, que ganan un sueldo o salario."

La Constitución del 49 mantiene estas garantías y es perfeccionada en este aspecto mediante una reforma (1961) que compromete constitucionalmente a la Caja a "realizar la universalización de los diversos seguros puestos a su cargo, incluyendo la protección familiar en el régimen de enfermedad y maternidad, en un plazo no mayor de diez años."<sup>18/</sup>

Tanto para los seguros de enfermedad y maternidad, como para los de invalidez, vejez y muerte hacen contribuciones obligatorias los empleados, empleadores

18/ Citado por Alfaro S., Guillermo, Apuntes sobre la universalización de los seguros sociales. Tesis de Grado. Universidad de Costa Rica, 1971.



y el Estado. Los ingresos así generados representaban en 1968 una suma equivalente al 24 por ciento del presupuesto ordinario de la Nación. En 1973 ya se habían elevado hasta un monto equivalente al 41 por ciento del presupuesto de ese año. Estas cifras ponen en evidencia la magnitud y constante incremento de los recursos que maneja la Caja de Seguro Social, que es uno de los organismos autónomos del Estado descritos anteriormente.

En cuanto a la cobertura, aunque aún falta considerable camino por recorrer para alcanzar la meta de la universalización efectiva del sistema de seguridad social establecida en la Constitución, el progreso ha sido permanente. Así, mientras en 1960 el sistema beneficiaba a sólo un 25 por ciento de la PEA, en 1973 ya había alcanzado una cobertura del 50 por ciento, haciendo extensivo sus beneficios por vía familiar a alrededor de un 60 por ciento de la población.

A diferencia de otras acciones de desarrollo social cumplidas por el Estado Costarricense, que no discriminan entre clases o fracciones de clase, en este caso la inserción de los individuos en la estructura productiva <sup>condiciona</sup> ~~condiciona~~ el acceso <sup>los</sup> al servicio. Como se aprecia en el cuadro III-30, en <sup>los</sup> /asalariados vinculados al sector capitalista moderno, tanto agrícola como no agrícola, la cobertura de la seguridad es muy alta y cercana al 90 por ciento. Por el contrario, en el proletariado vinculado a las explotaciones agrícolas más tradicionales y en los sectores no-capitalistas la cobertura es considerablemente menor. Este fenómeno resulta comprensible si se tiene en cuenta que el sistema ha sido concebido para favorecer al sector asalariado.

### iii) Las acciones en el campo de la salud

Dos son las grandes instituciones que se responsabilizan de la salud en Costa Rica: La Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Salud, encontrándose la medicina socializada en alto grado. Esto se aprecia en que en

Cuadro III-30

COSTA RICA: PORCENTAJE DE JEFES DE HOGAR CON ALGUN TIPO DE SEGURO SOCIAL  
POR SECTORES SOCIALES, 1976

Sectores sociales	Porcentaje
<b>Agrícolas</b>	
Campesinos	27
Campesinos proletarizados	35
Proletariado moderno	89
Proletariado tradicional	28
<b>No Agrícolas</b>	
Clase media	85
Proletariado moderno	89
Proletariado tradicional	77
Sector marginal	21
<b>Todos</b>	<b>56</b>

Fuente: Campanario, P. y Segovia, M.C., Encuesta sobre las Clases Sociales y el Comportamiento Reproductivo en Costa Rica.  
CELADE, mayo 1978 (Inédito)

1969 el 95 por ciento de las camas y el 94 por ciento de los egresos hospitalarios correspondían a instituciones públicas. (Ver cuadro III-31).

El personal médico casi se quintuplica entre 1960 y 1976 debido principalmente a la creación de la Facultad de Medicina en 1960, elevándose el número de médicos por mil habitantes desde 0,28 hasta 0,79 entre ambas fechas.

La distribución de los recursos médicos es, no obstante, altamente concentrada, como se aprecia en el cuadro III-32. Esta concentración debe ser considerada teniendo en cuenta la particular distribución de la población de Costa Rica que se asienta en su gran mayoría en el valle central, lo que le permite un acceso fácil a los servicios hospitalarios localizados en la capital.

Durante los últimos años el Ministerio de Salud ha mostrado una particular preocupación por las regiones rurales, especialmente las dispersas. Para ello ha creado el Departamento de Salud Rural que está organizando la atención de la salud en las regiones más alejadas. Pero esta iniciativa se vuelve importante solamente a partir de 1975. Otra actividad que se impulsa en las áreas rurales es la creación de Centros de Educación y Nutrición. Estos Centros sobrepasan en número a los 120 en 1971, <sup>19/</sup> llegando a alcanzar en 1976 la cifra de 282. <sup>20/</sup>

Un aspecto importante en la política de salud ha sido la organización del suministro de agua potable y la evacuación de aguas negras. Hasta 1961 no existía en Costa Rica una institución específica que se encargara de esas labores. Es en ese año que se crea el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado como

---

19/ Raabe Cercone, Carlos, Algunos aspectos sobre la nutrición en Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1971.

20/ Datos obtenidos en el Ministerio de Salud.

Cuadro III-31

COSTA RICA: NUMERO DE CAMAS Y DE EGRESOS SEGUN TIPO DE INSTITUCION. 1964 Y 1969

Tipo de institución	Camas		Egresos (miles)	
	1964	1969	1964	1969
Hospitales centrales	1.631	1.478	38	49
Hospitales regionales	1.109	1.125	44	51
Hospitales periféricos	501	525	23	29
Centros rurales de asistencia	217	221	5	7
Instituciones especializadas	2.052	2.315	8	13
Caja Costarricense de Seguro Social	526	1.135	19	29
Sub-total público	6.036	6.799	137	178
Entidades particulares	290	327	10	12
<b>Total</b>	<b>6.326</b>	<b>7.126</b>	<b>147</b>	<b>190</b>

Fuente: Anuarios Estadísticos del Sistema Hospitalario Nacional. 1964-1969.

Costa Rica: Distribución Espacial de algunos Recursos Médicos, 1973.

	Total	Región Metropolitana	Otras Regiones
Médicos por 10.000 Hbtes.	6.2	11.6	1.8 a 4.0
Camas en Ser- vicios Médicos por 10.000 Hbtes.	38	73	12 a 26

Fuente: Behm, Hugo, La Mortalidad en los primeros años de vida en países de América Latina : Costa Rica 1968-1969. CELADE, San José. Serie A. N°1024, diciembre 1976.

institución autónoma y se le confía la misión de centralizar estos servicios. Los avances conseguidos en este campo pueden apreciarse usando como indicador el tipo de servicio sanitario de que disponen las viviendas para la eliminación de excretas, aspecto crucial en términos de salud. En el cuadro III-33 se aprecian los cambios ocurridos entre los dos últimos años censales en muestras de cantones de ruralidad baja, media y alta. Aunque el equipamiento en este servicio sigue siendo mejor en las áreas más urbanizadas, como es lógico esperar, el mejoramiento producido en las áreas de alta y media ruralidad es notable, trayendo como consecuencia una reducción de la brecha urbano-rural en este particular aspecto.

En cuanto a los efectos de esta política de salud, nos remitimos a lo expuesto en el capítulo II sobre evolución de la mortalidad donde se puso en evidencia, por una parte, su notable reducción y, por otra, la persistencia de importantes diferencias entre sectores sociales.

#### iv) Las acciones en el campo de la planificación familiar

Las actividades de planificación familiar se inician en Costa Rica en 1962 con algunos proyectos piloto, de muy reducida cobertura, promovidas por organismos privados. Estos esfuerzos conducen a la creación en 1966 de la Asociación Demográfica Costarricense (ADC), institución privada afiliada a la IPPF.

Desde su inicio, la ADC intenta incorporar <sup>(las actividades de)</sup> ~~la~~ planificación <sup>familiar</sup> en el sector oficial. Al año siguiente de su creación (1967) consigue esta meta con la creación de la Oficina de Población. Se ~~consigue~~ <sup>la colaboración de</sup> ~~y motivan~~ a altos funcionarios del Ministerio de Salud, de la Caja Costarricense de Seguro Social y de la Universidad de Costa Rica. Ese mismo año se logra <sup>que el Gobierno promulgue un decreto</sup> ~~un decreto del Gobierno~~ que establece la participación de ~~este~~ <sup>formal del Estado en el Programa de</sup> ~~en la~~ planificación familiar. La Oficina de Población queda adscrita al Ministerio de Salud. En 1968 se habían habilitado 37 centros, en

## Cuadro III-33

## COSTA RICA: CLASIFICACION DE LAS VIVIENDAS SEGUN TIPO DE SERVICIO SANITARIO EN GRUPOS DE CANTONES DE RURALIDAD BAJA, MEDIA Y ALTA. 1963 Y 1973

Tipo de servicio sanitario	Ruralidad baja Cantones con <sup>2</sup> <u>1/</u> 90 y más h/km <sup>2</sup>		Ruralidad media Cantones con <sup>2</sup> <u>2/</u> 30 a 89.9 h/km <sup>2</sup>		Ruralidad alta Cantones con <sup>2</sup> <u>3/</u> 0 a 29.9 h/km <sup>2</sup> (Excluidos los bananeros)	
	1963	1973	1963	1973	1963	1973
Cloaca, tanque séptico y pozo negro de planchet	72.490 64.6%	147.077 85.2%	4.780 32.3%	12.493 68.3%	7.839 25.7%	19.750 56.5%
Pozo negro de madera y otro tipo	22.131 19.7%	16.490 9.6%	4.651 31.5%	3.103 17.0%	10.035 32.9%	9.183 26.3%
No tienen	17.558 15.7%	9.018 5.2%	5.344 36.2%	2.681 14.7%	12.637 41.4%	6.024 17.2%
Total viviendas	112.179 100.0%	172.585 100.0%	14.775 100.0%	18.277 100.0%	30.511 100.0%	34.957 100.0%

Fuente: Censos de Población y Vivienda 1963 y 1973

1/ San José, Escazú, Desamparados, Goicoechea, Santa Ana, Alajuelita, Tibas y Moravia2/ Puriscal, Tarrazú, Acosta, Orontina, Alfaro Ruiz, Valverde Vega, Paraíso y Oreamuno3/ Turrubares, Dota, Grecia, San Mateo, San Carlos, Turrialba, Nicoya y Santa Cruz

distintas unidades de salud, destinados a ofrecer servicios de planificación familiar.

Esta Oficina pública en noviembre de 1967 el Programa Nacional sobre Política de Población. Su nombre no debe llamar a confusión. Se trata en realidad de un programa nacional de planificación familiar cuyos principales propósitos explícitos son de carácter médico-social y no demográfico: lucha contra el aborto y promoción de la salud de la madre y del niño y del bienestar familiar. Aunque no se enuncian objetivos propiamente demográficos, se destacan las consecuencias indeseables de un rápido ritmo de crecimiento poblacional y se señala que el programa indirectamente refuerza y acelera la tendencia a una reducción de la natalidad, lo que es considerado como un argumento en su favor.

Desde su mismo comienzo participan de manera coordinada en este programa organismos públicos -como el Ministerio de Salud y la Facultad de Medicina- y privados -como la ADC. El proceso de institucionalización continúa en 1968 con la formación de la Comisión Nacional de Población, organismo semi-oficial de coordinación al que se unen, además de las instituciones antes mencionadas, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Educación, dos organismos privados de inspiración religiosa preocupados por la orientación familiar y el Centro de Estudios Sociales y de Población (CESPO). Se concilian así en torno al programa los intereses y recursos de organismos de gobierno, de instituciones públicas autónomas y de instituciones privadas permitiendo el desarrollo coordinado de actividades de educación y comunicación social, prestación de servicios e investigación socio-demográfica.

Respecto a la estrategia y efectos del programa, el informe de una Misión de Naciones Unidas efectuada en 1973 señala que "a partir de 1969 los mensajes han



ido enfocando capas sociales cada vez más amplias y, por consiguiente, de menor nivel socio-económico y a partir de 1973, una vez que los estudios de campo han demostrado que existe ya una relativa saturación en cuanto a preocupación por el programa a nivel nacional y familiar, actitudes cada vez más positivas y generalizadas, y una prevalencia de su empleo más extendida, los objetivos de las actividades de información se han enfocado más directamente a las últimas etapas del proceso de adopción de nuevas ideas, cuales son, el uso y la conversión del ensayo en costumbre; pues en la actualidad el problema no es despertar en la población el interés por la planificación familiar, sino procurar que la mayoría actual de mujeres en edad fértil que están usando métodos de regulación de los nacimientos los utilice adecuadamente y de manera satisfactoria.<sup>21/</sup>

El cuadro III<sup>34</sup> muestra los notables avances logrados en los primeros seis años del programa en cuanto a cobertura. En el primer año el programa se centra en San José, donde sin duda existía la mayor demanda, para ir extendiéndose luego a las demás provincias centrales y por último a las periféricas, que son predominantemente rurales.

Notable es el caso de Guanacaste que llega a superar en 1973 el nivel de cobertura de San José. En esta provincia, en donde los indicadores socio-económicos son los más bajos, el programa de planificación familiar ha sido relativamente más intenso y/o eficiente que en el resto del país. Puntarenas muestra los niveles más bajos, probablemente por la no extensión de los servicios nacionales de salud a las regiones bananeras. Limón, en cambio, que comienza sólo en 1969, alcanza una alta cobertura, similar a la de Alajuela. Las zonas bananeras de esta provincia sí están servidas por la Caja Costarricense de Seguro Social y por el sistema Hospitalario Nacional. En síntesis, si excluimos a Puntarenas que presenta características peculiares, vemos que el programa ha sido particularmente intenso en las provincias atrasadas y eminentemente rurales, como Guanacaste y Limón, denotando una preocupación de reducir la natalidad allí donde es más

<sup>21/</sup> La cobertura es grande pues hay que considerar que aunque pueda haber más (concluye en la página siguiente)

Cuadro III-34

## PORCENTAJES DE CONSULTAS Y DE CASOS NUEVOS SOBRE EL TOTAL DE MUJERES EN EDAD FERTIL (15-49 AÑOS)

Provincia.	1968		1969		1970		1971		1972		1973	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Costa Rica	7,96	2,83	13,13	3,26	22,41	4,86	31,21	6,04	37,34	5,92	37,64	5,88
San José	14,82	4,95	19,17	4,53	32,57	7,21	38,20	8,08	45,92	8,35	39,82	6,20
Alajuela	4,11	2,14	11,40	2,71	19,34	3,18	29,89	4,45	30,26	3,89	34,45	5,28
Cartago	4,23	1,55	10,73	2,35	14,12	3,60	21,05	4,49	27,15	4,67	30,88	4,57
Heredia	3,61	1,40	8,37	2,28	12,83	2,00	16,30	2,94	17,44	2,53	26,95	8,83
Guanacaste	6,03	2,04	9,69	2,90	13,98	3,30	29,33	6,32	36,55	5,60	41,12	5,04
Puntarenas	0,9	0,07	4,85	2,05	10,63	3,44	19,34	5,11	18,50	3,67	21,39	4,07
Limón	-	-	2,84	1,39	7,77	2,87	18,41	4,15	26,18	5,77	33,14	8,59

**Fuente:** Estadísticas del Ministerio de Salud Pública. No se consideran las consultas de Unidades Móviles ni las de los hospitales del Ministerio de Salud. Estas suman en 1972 y 1973 algo más de 11.000 consultas, es decir, entre el 7 y el 8 por ciento del total de consultas.

1 = Porcentaje del total de consultas sobre el número de mujeres de 15 a 49 años.

2 = Porcentaje de casos nuevos sobre el número de mujeres de 15 a 49 años.

alta y las condiciones socio-económicas más bajas.

En 1974 se pone en marcha un sistema de estadísticas de servicio en planificación familiar (SIDESCO) que permite estudiar con gran precisión las características de las usuarias y la cobertura real del programa. Las estadísticas publicadas por este sistema (ver cuadro III-35) permite concluir que hacia 1974 la cobertura del programa entre las mujeres casadas jóvenes superaba el 40 por ciento. Debe tenerse en cuenta que en esas estadísticas no se han computado los casos de esterilización que según la encuesta sobre clases sociales y comportamiento reproductivo (1976) eran muy frecuentes en las edades mayores, <sup>22/</sup> lo que lleva a pensar que la cobertura del programa sería considerablemente mayor que la indicada en estas estadísticas para esas edades.

Por otra parte, como se aprecia en el cuadro III-36 los índices de participación en el programa no varían linealmente con la educación de las mujeres, sino que alcanzan su nivel mayor entre las que tienen entre 4 y 6 años de instrucción. Este fenómeno no implica evidentemente que la práctica anticonceptiva sea menos frecuente en las de mayor nivel de educación sino que estas mujeres, en su gran mayoría pertenecientes a la clase media, planifican su comportamiento reproductivo sin necesidad de recurrir al programa. En otras palabras, los estratos que habrían sido más beneficiados por el programa serían los medios bajos. La encuesta de clase social entrega también antecedentes valiosos a este respecto:

(conclusión de nota 21/)

de una consulta por mujer en algunos casos, no entran las mujeres naturalmente infértiles, las que se encuentran en sus primeros años de matrimonio, que desean tener familia, las que se han esterilizado, las viudas y otras.

22/ Si a partir de los resultados de la encuesta se generaliza para todas las mujeres en edad fértil, aproximadamente un 15 por ciento de ellas estaría esterilizada en 1976. Las diferencias por edades son muy marcadas: sólo el 2 por ciento de las de 15 a 24 años, el 13 por ciento de las de 25 a 34 años y el 23 por ciento de las de 35 a 49 años.

Cuadro III-35

INDICES DE PARTICIPACION DE MUJERES DE 15-49 AÑOS EN EL PROGRAMA DE PLANIFICACION FAMILIAR, POR ESTADO CIVIL, SEGUN GRUPOS DE EDAD

Edad	Indices de Participación (%)				
	Total	Estado Civil			
		Solteras	Casadas	Unidas	Otros
TOTAL	16,1	3,2	27,3	22,6	7,8
15-19	6,4	0,8	40,3	30,2	26,7
20-24	22,7	4,7	42,2	33,0	18,9
25-29	28,0	8,9	36,9	30,1	13,6
30-34	23,8	8,8	29,1	21,5	11,6
35-39	16,3	6,6	19,7	13,9	6,7
40-44	10,0	3,2	12,6	8,5	2,7
45-49	3,7	0,7	4,9	2,8	1,2

Fuente: Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual, Presentación de algunos resultados del sistema de Estadísticas de Servicio de Costa Rica, SIDESCO, San José, Costa Rica, abril, 1975, pág. 10.

Cuadro III-36

INDICES DE PARTICIPACION DE MUJERES DE 15-49 AÑOS EN EL PROGRAMA DE PLANIFICACION FAMILIAR, POR NIVEL DE INSTRUCCION, SEGUN EDAD

Edad	Indices de Participación (%)					
	Total	Ninguno	Primaria (grados)		Media	Superior
			1-3	4-6		
TOTAL	16,1	8,9	18,0	19,3	11,5	8,9
15-19	6,4	3,6	8,2	7,9	3,7	3,7
20-24	22,7	9,7	22,8	27,8	18,8	8,6
25-29	28,0	13,5	29,1	34,6	23,2	17,8
30-34	23,8	12,5	25,5	29,0	19,3	13,1
35-44	13,4	9,9	15,4	15,4	8,5	6,9
45-49	3,7	2,5	4,1	4,4	2,0	1,3

Fuente: Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual, Presentación de algunos resultados del sistema de Estadísticas de Servicio de Costa Rica, SIDESCO, San José, Costa Rica, abril, 1975, pág. 11.

Como se observa en el cuadro III-37 tanto la clase media urbana como los "campesinos" son los únicos sectores sociales en los que un alto porcentaje de las mujeres obtiene los anticonceptivos de fuentes distintas al programa.

De los antecedentes expuestos tanto aquí como en el capítulo segundo puede concluirse, por una parte, que el programa nacional de planificación familiar ha contribuido decisivamente -como factor facilitante- al descenso de la fecundidad en Costa Rica y, por otra, que la rápida extensión de su cobertura ha sido posible en gran medida por la confluencia de un sistema altamente socializado de prestación de servicios en el ámbito de la salud y de una demanda efectiva y/o latente generalizada en la población. Desde esta perspectiva el programa no entra a intervenir de manera exógena en el proceso de cambio de la fecundidad, sino que es uno de sus elementos constitutivos que contribuye al proceso al mismo tiempo que es generado por él.

## Cuadro III-37

LUGARES DONDE SE OBTIENEN LOS METODOS ANTICONCEPTIVOS POR  
CLASE SOCIAL EN PORCENTAJES

Clase Social	Lugar donde se obtienen		
	Farmacia y/o médico privado	Clínica del Seguro Social y/o Unidad Sanitaria	Otro*
TOTAL	28	66	6
CA	46	51	3
CP	28	72	0
PRNT	28	68	4
PRT	15	84	1
MU	30	59	11
PUT	21	74	5
CM	45	49	6
PUNT	17	78	5

\*/ Unidad móvil, médico o enfermera de Puesto Rural, y "no se aplica" (por ejemplo: mujeres esterilizadas, personas que utilizan el ritmo, etc.)  
Se eliminaron las personas que no respondieron a esta pregunta.

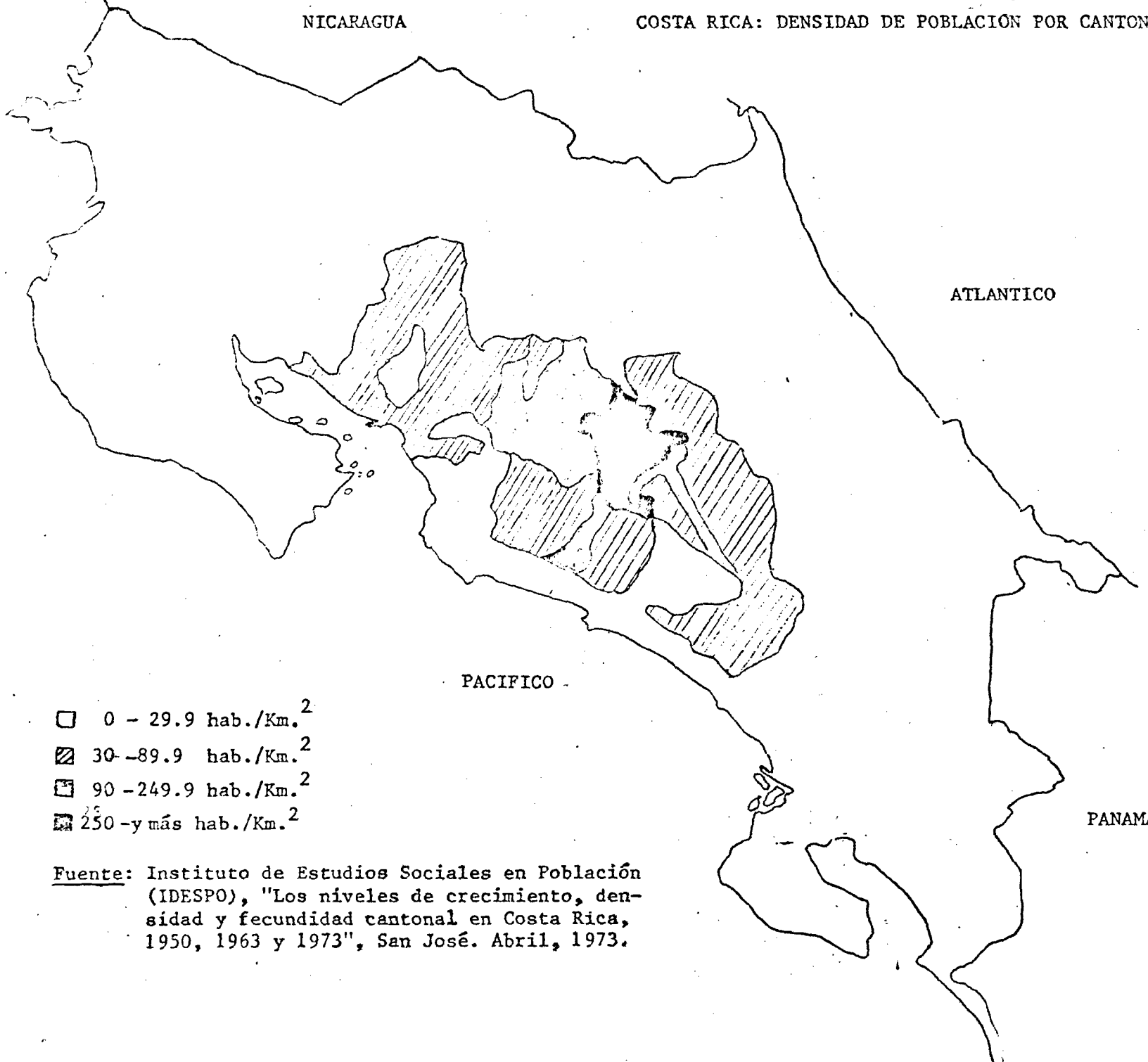
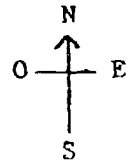
Fuente: Campanario, P., y Segovia, M. Concepción, Encuesta sobre las Clases Sociales y el Comportamiento Reproductivo en Costa Rica, Mayo de 1978 (mimeo), pag. 82.

b. La integración urbano-rural

La creciente integración socio-espacial de Costa Rica que ha implicado a su vez una cada vez mayor exposición de la población rural a la cultura urbana y participación en el mercado urbano ha resultado, por una parte, de la modalidad global de desarrollo descrita en páginas anteriores y, por otra, de ciertas acciones específicas del Estado adoptadas con este propósito. Todo este proceso ha sido favorecido por el particular patrón de poblamiento del país, heredado desde la Colonia, que se caracteriza por un alto grado de concentración de la población tanto urbano como rural en el Valle Central, en el que se localizan, como ya se indicó, las ciudades capitales de cuatro de las siete provincias (ver mapa III-1 ).

La modalidad de desarrollo ha contribuido al proceso de "urbanización" no tanto por el crecimiento demográfico de las ciudades -que en el caso de Costa Rica ha sido relativamente lento en comparación con otros países de la región- sino más bien por el desarrollo industrial y de los servicios modernos, que sumado a la notable elevación de los niveles educativos, ha conducido a la consolidación de una "clase media" en rápido crecimiento que impone sus valores y estilo de vida a la totalidad de la población urbana. Este aumento del potencial de irradiación urbana ha sido complementado por un importante desarrollo de la red vial y del sistema de transportes que ha facilitado el acceso de la población rural a las ciudades y la penetración del aparato comercial urbano en las áreas rurales.

Respecto a este último aspecto, el cuadro III-37a permite observar los avances conseguidos en un período de once años. Los caminos pavimentados y "mejorados" que son transitables durante todo el año aumentan en ese período de 3.549 a 8.321 kilómetros, más que duplicándose. Por otra parte, como se aprecia en el cuadro III-37b, la flota de buses casi se triplica entre 1960 y 1973, con un crecimiento medio anual



- 0 - 29.9 hab./Km.<sup>2</sup>
- ▨ 30 - 89.9 hab./Km.<sup>2</sup>
- ▩ 90 - 249.9 hab./Km.<sup>2</sup>
- 250 - y más hab./Km.<sup>2</sup>

Fuente: Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO), "Los niveles de crecimiento, densidad y fecundidad cantonal en Costa Rica, 1950, 1963 y 1973", San José. Abril, 1973.



## COSTA RICA.-

## CLASIFICACION DE CARRETERAS SEGUN LONGITUD, TIPO Y JURISDICCION 1962 Y 1973. EN KMS.

Tipos de Carreteras	1962	1973	Incremento %
<u>Carretera Nacional</u>			
Pavimentadas 1)	611	1.009	65.1
Mejoradas 2)	550	499	- 9.3
Total	1.161	1.508	29.8
<u>Carretera Regional</u>			
Pavimentadas 1)	354	519	46.6
Mejoradas 2)	427	334	- 21.8
Total	781	853	9.2
<u>Caminos</u>			
Pavimentados 1)	95	120	26.3
Mejorados 2)	1.512	5.840	286.2
De tierra 3)	10.274	14.770	43.7
Total	11.881	20.730	74.5
<u>TOTALES (TODOS LOS SISTEMAS)</u>			
Pavimentados 1)	1.060	1.648	55.5
Mejorados 2)	2.489	6.673	168.1
De tierra 3)	10.274	14.770	43.7
TOTAL	13.823	23.091	67.1

Fuente: Ministerio de Transportes: Departamento de Planificación

En: International Bank for Reconstruction and Development. International Development Association, Appraisal of the Second Highway Project Costa Rica 1970. Document of the World Bank 1975.

1) Pavimento de concreto o asfalto. 2) Superficie con arena gruesa o materiales relacionados. 3) Transitable sólo durante estaciones secas.

## Cuadro III-37b

COSTA RICA: FLOTA DE VEHICULOS: 1960 - 1973TIPOS DE VEHICULOS

Años	Autos	Camiones livianos y pesados	Buses	Total
1960	15.952	8.397	1.289	25.638
1961	17.160	7.924	1.339	26.423
1962	17.736	7.823	1.371	26.930
1963	18.630	8.195	1.505	28.330
1964	20.328	8.932	1.540	30.800
1965	22.733	10.195	1.952	34.880
1966	27.154	12.287	2.058	41.499
1967	29.350	13.678	2.215	45.243
1968	31.813	15.504	2.400	49.717
1969	34.829	18.009	2.612	55.450
1970	39.260	20.413	2.736	62.409
1971	43.439	23.448	3.001	69.888
1972	47.478	26.963	3.146	77.587
1973	52.093	31.068	3.299	86.460
<b>X de Creci- miento 60-73</b>	9.5%	10.6%	7.5%	9.8%
<b>I de Creci- miento 68-73</b>	10.4%	15.5%	7.1%	11.9%

Fuente: Dirección General de Planificación, MOPT.

En: Document of the World Bank, 1975, Costa Rica Appraisal of a Fourth Highway Project.

(7,5 por ciento) muy superior al de la población. Más rápido aun ha sido el incremento de la flota de camiones, lo que sin duda está estrechamente asociado con el incremento de los flujos comerciales dentro del territorio y con la consecuente integración urbano-rural.

El Estado ha reforzado el proceso de integración mediante algunos programas específicos entre los que cabe destacar aquí el destinado a facilitar la comercialización de la producción de granos básicos <sup>por parte</sup> de los campesinos. Esta función ha sido cumplida por el Consejo Nacional de Producción que reemplazó en 1943 a la Junta de Abastos, creada en 1932 para fines similares. Su objetivo es estabilizar los precios de los productos de mayor importancia para la dieta popular, fomentar la producción agrícola y asegurar la comercialización al pequeño campesino. Para esto se establecen los precios de compra antes que los productores siembren y se obliga a comprar cualquier cantidad que se ofrezca al precio establecido. Para estos efectos, opera a través de una red de estancos distribuidos en el país. También participa en la distribución de la carne de res, pero con la finalidad de que el abastecimiento y el precio sea estable para la masa consumidora. Por último, el Consejo implementa los objetivos de la Ley de Defensa Económica, mediante la cual el Gobierno establece los criterios de precios de compra al productor y de venta al consumidor. Por esta vía el Estado ha conseguido evitar la explotación del campesino por los intermediarios, favorecer la especialización de la producción con el consecuente aumento en la productividad y elevar el ingreso del campesinado. A este respecto la encuesta sobre las Clases Sociales y Comportamiento Reproductivo mostró que 59 por ciento de los campesinos proletarizados dedicaban todo su predio a un solo producto. Se pudo verificar asimismo que el ingreso medio mensual de los campesinos (1.067 colones) y de los campesinos proletarizados (1.000 colones) es ligeramente superior al del proletariado agrícola moderno (926 colones).<sup>23/</sup>

<sup>23/</sup> 35 por ciento del ingreso de los campesinos proletarizados proviene de salarios obtenidos por trabajo realizado fuera de su propiedad la que era en promedio considerablemente menor a la de los campesinos (2,1 y 11,9 "manzanas", respectivamente).

3. ChileA.- Antecedentes históricos

El desarrollo socio-político chileno desde la Independencia hasta principios de la década del 70, está caracterizado por dos rasgos que lo distinguen de la mayoría de los países de la región. El primero es la consolidación temprana de un régimen de democracia representativa que, aunque interrumpido por algunas crisis de corta duración, marca profundamente el desarrollo del sistema político y del Estado. El segundo es la progresiva organización e incorporación de las diversas clases y fracciones de clase al juego de fuerzas dentro del sistema político, lo que permite avanzar desde un régimen oligárquico formalmente democrático hacia un régimen efectivamente democrático de participación creciente.

La conformación de un Estado Nacional es bastante temprana en Chile. Se reconoce a Portales (1833) como el inspirador de una forma de Estado que se revela adecuada para el desarrollo de las fuerzas sociales del momento y formaliza el poder de los terratenientes sobre el conjunto de la sociedad. Se funda así una "república aristocrática" que proporciona un dinamismo a la economía, desconocido hasta ese momento. Su base es el estímulo a las exportaciones (trigo y minerales), las cuales generan una riqueza que se canaliza hacia obras de infraestructura y comunicaciones. Este "despotismo ilustrado" no descuida aspectos sociales tales como la educación, que en el período Montt-Varas<sup>(1851-1861)</sup> adquiere particular relieve.

A partir de las dos últimas décadas del siglo XIX Chile se convierte en un país que funda sus recursos básicamente en la minería. Dos hechos de incuestionable trascendencia para el futuro desarrollo se derivan de aquí: la formación de una importante masa proletaria concentrada en el norte del país y la emergencia del Estado como el centro de acumulación de la riqueza.<sup>1/</sup>

1/ La minería es explotada por compañías extranjeras que tributan al Estado. Los empresarios nacionales no participan en la actividad central de la economía; su estrategia consistía en la máxima captación de los recursos estatales.

La agricultura deja de ser el eje de la economía y fuente principal de las exportaciones. Los recursos generados en la minería comienzan a fluir des de el Estado hacia sectores de la economía tales como el comercio (casas importadoras y exportadoras) y hacia la banca.

El repunte económico y social que se podría haber esperado de las transformaciones de la estructura productiva no se produce, no obstante las condiciones objetivas favorables. A pesar de algunos intentos nacionalistas (Bal maceda<sup>(1886-1891)</sup>), se impone la mentalidad liberal ya predominante en la época, que termina entregando la explotación minera a compañías extranjeras. Allí comienza lo que se ha llamado "la gran siesta nacional" en que el país vive de las rentas del salitre.

Las transformaciones en la estructura productiva inciden fuertemente en el surgimiento de un nuevo complejo de relaciones de clase. La antigua oligarquía terrateniente comienza paulatinamente a desplazar su centro de interés desde el agro hacia los nuevos sectores, iniciándose un prolongado período de estancamiento agrícola. La burguesía comienza a traspasar los límites intersectoriales, extendiéndose hacia el comercio, las finanzas y luego la industria, fortaleciéndose al amparo del Estado, gracias a su capacidad de movilizar en su beneficio, o bajo su control, los recursos de la minería. Por otra parte, surge un proletariado que, por sus mismas condiciones objetivas, se ve forzado a politizarse en alto grado muy tempranamente dentro del contexto latinoamericano. Los conflictos que se crean debido a la superexplotación existente por parte de firmas extranjeras, son reprimidos por las fuerzas armadas, ya que los representantes de estas firmas recurren al Estado para garantizar el orden, en condiciones de una total inexistencia de legislación laboral. El proletariado minero se enfrenta en forma unificada al

propio Estado pues no tiene otro interlocutor. La acción de las vanguardias políticas, primero de orientación anarquista y luego socialista, logra unificar y canalizar el descontento, movilizándolo a un proletariado crecientemente consciente y organizado.

La crisis del salitre, durante la primera guerra mundial, origina un desplazamiento de proletarios conscientes y combativos hacia los principales centros urbanos, con lo que la organización sindical comienza a extenderse hacia nuevos sectores. Esta base, extendida en los principales centros económicos del país, proporciona ~~las~~ condiciones favorables para la <sup>formación</sup> ~~conducción~~ del Partido Comunista que se funda en 1921, con lo que la fuerza política del proletariado se acrecienta.

Al mismo tiempo, el desarrollo de las funciones administrativas del Estado aglutina en los sectores urbanos a una importante y creciente clase media, cuya acción política se intensifica bajo la influencia ideológica del Partido Radical, cuya actividad se remonta a 1863, generalizándose los postulados liberales de ampliación de la participación.

El período de Arturo Alessandri (1920-1925) marca un importante viraje político. Acoge las crecientes reivindicaciones de los sectores medios y populares, en los cuales busca un apoyo político, <sup>y</sup> facilita su organización gremial, ejerciendo un liderazgo que supone una continua comunicación con las masas, a las cuales intenta educar desde la tribuna política.

La rápida emergencia de nuevos sectores sociales con capacidad de expresión gremial y política desencadena la crisis institucional que vive el país entre 1925 y 1932. Los golpes militares muestran las tendencias

opuestas que se enfrentan confusamente en el campo político y que se traducen, sea en intentos represivos de los sectores populares (Ibáñez 1927-1931), sea en intentos socialistas (Dávila y Grove, 1932).

Es en el segundo período de Arturo Alessandri (1932-38) cuando se logra consolidar el nuevo marco institucional concebido en la Constitución de 1925. El poder del ejecutivo se acrecienta permitiendo la centralización política y la delegación funcional del poder, a niveles sectoriales y territoriales. La estabilidad lograda aconseja y posibilita una mayor representatividad que se alcanza por la vía gremial (Central General de Trabajadores y Confederación de Trabajadores de Chile), y por la vía política (Partido Liberal, Conservador, Radical, Comunista y Socialista). Con esto se implantan condiciones para que el debate nacional y los conflictos emergentes se aborden por la vía de la negociación y la conciliación.

Durante la década del 40 (1939 a 1952) el Partido Radical llega a ser la fuerza política predominante que controla el gobierno primero con el apoyo de los partidos de izquierda (Comunista y Socialista) unidos en el Frente Popular y al final, durante la presidencia de Gabriel González Videla, con el apoyo de la Derecha. El partido Radical, creado en 1863 por un pequeño grupo de disidentes liberales, se fue constituyendo desde un principio en un partido representante de los intereses de la emergente clase media urbana y su peso político se fue incrementando a medida que esta clase se expandía. Su ideario político, que corresponde en sus grandes líneas a la ideología social-demócrata, propende en lo económico a un desarrollo capitalista, orientado, fomentado y protegido por el Estado y, en lo social, a una participación activa y generalizada del Estado en la provisión de los servicios, prestando particular importancia a su acción y supervisión en el campo educativo.

Durante los gobiernos radicales se pone decididamente en marcha una estrategia de desarrollo económico centrada en la sustitución de importaciones que implica desarrollo de infraestructura energética y de transporte, facilidades de crédito y creación de un mercado interno protegido mediante la restricción a las importaciones y medidas arancelarias. La creación en 1939 de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) -tema que retomaremos más adelante- es uno de los principales instrumentos de la acción planificada del Estado para la implementación de la nueva estrategia.

Mientras en el frente económico se aplica un modelo que satisface los intereses de la emergente burguesía industrial, en el frente social se busca satisfacer las demandas de los sectores populares mediante la legislación laboral y la creciente acción del Estado en la provisión de educación, salud y seguridad social. En estos dos últimos campos los sectores más beneficiados por la acción del Estado fueron los asalariados urbanos que poseían, por lo demás, a través de su organización sindical y de la estrecha interacción de ésta con los partidos políticos, una significativa capacidad de presión dentro del sistema político.

La emergente clase media urbana, principal soporte político del Partido Radical, fue quizás uno de los sectores que se vio más favorecido con esta estrategia ya que, por una parte, por ser en su mayoría asalariados de "cuello y corbata", eran receptores directos de la acción redistributiva por la vía de los servicios sociales y, por otra, encontraba una constante ampliación de las oportunidades de empleo en la progresiva expansión del aparato burocrático del Estado que la provisión de estos servicios implicaba.



## B.- El proceso socio-político y el desarrollo del Estado entre 1952 y 1970

Lo transcurrido en la escena política chilena entre la elección de Ibáñez en 1952 y la ascensión al poder de la Unidad Popular a fines de 1970 no puede definirse como un nuevo período, sino más bien como una secuencia de fases evolutivas dentro de un mismo período histórico que se inicia con la segunda presidencia de Arturo Alessandri (1932) y concluye con la crisis política de 1972-73 y la instalación del régimen militar. La razón para centrar la atención en este lapso es que en él se inicia una importante declinación de la fecundidad que llega a manifestarse hacia su término en todos los sectores sociales, como se mostró en el capítulo precedente.

### a. Funcionamiento y evolución del sistema entre 1952 y 1970

La elección de Ibáñez en 1952 es el fruto de un movimiento político amplio y no estructurado que representa a sectores medios y populares, y que sólo excluye a la derecha tradicional. Su programa de gobierno tenía un carácter popular: prometía impulsar la organización sindical y derogar la ley que suspendía al partido comunista; al mismo tiempo daba particular importancia a la lucha contra la inflación y a la reorganización y modernización administrativa del Estado. Durante los primeros años de gobierno se vive un cierto proceso redistributivo, se buscan reformas previsionales para ampliar los beneficios de los sectores obreros. En 1953 se funda la Central Unica de Trabajadores, que materializa la ansiada y nunca alcanzada unidad sindical; este importante acontecimiento no podría haberse producido si no existiesen condiciones políticas favorables. El papel de la CUT será decisivo hasta el fin del período. La segunda parte de su gobierno, a pesar de la derogación de la ley anticomunista (1956), se caracteriza por las medidas de estabilización y las medidas anti-inflacionarias, lo cual provoca la consecuente reacción

de los sectores populares, las huelgas generales y la represión contra la dirigencia sindical.

Durante este período presidencial interesa destacar el fenómeno de reorganización de las fuerzas sociales y políticas, como reacción ante los vacíos de la movilización espontánea que suscitó la propia candidatura de Ibáñez y que se reveló como inoperante por su falta de organicidad. Hemos ~~mencionado la creación de~~ la CUT ~~que vive una gran crisis después de 1957,~~ ~~crisis~~ que es superada en la medida en que el partido comunista define en forma más precisa una estrategia de lucha al interior de la institucionalidad y logra imponer sus dirigentes en el seno de la Central. Sin embargo, esta reorientación de la CUT se consolida <sup>sólo</sup> al promediar el período electoral siguiente (1962). ~~Desde el otro lado, desde~~ El sector empresarial <sup>por su parte,</sup> ve fundada la Confederación de la Industria y el Comercio, que jugará <sup>un</sup> más adelante un <sup>importante</sup> gran papel canalizando la presión empresarial. Por otro <sup>lado,</sup> ~~parte,~~ sin cristalizar todavía como movimiento social, se expanden las poblaciones marginales como futuro campo de conflictos y de organización popular.

A nivel propiamente político se logra el acuerdo comunista-socialista que constituye el Frente de Acción Popular (FRAP). para la lucha electoral. El FRAP lleva como candidato presidencial a Salvador Allende, que pierde la primera mayoría por un número muy escaso de votos. Con esto se crea y desarrolla una corriente política de amplia base popular que, al conectarse con la estructura sindical, asume una actividad múltiple, desplegada en distintos frentes, lo que le dará el carácter de movimiento político de la clase trabajadora.

Es

Será importante desde el punto de vista de esta investigación la labor emprendida por Alessandri en el terreno de las obras públicas y de las comunicaciones. Presumiblemente, la mayor integración territorial alcanzada brindará posteriormente, cuando existan programas tales como los de desarrollo agrario, una mayor posibilidad de comunicación de lo rural con lo urbano.

A partir de 1962 el tono tecnocrático del gobierno comienza a ceder terreno a posiciones más políticas. La necesidad de apoyo parlamentario y la amenaza que significaba, ~~probablemente~~, tanto el avance del movimiento demócratacristiano como la cohesión alcanzada por la CUT y las fuerzas populares, ~~no~~ obligan <sup>al Gobierno</sup> a ampliar ~~una~~ <sup>su</sup> base política requiriendo la adhesión de radicales, conservadores y liberales.

Efectivamente, ~~A~~ partir de 1962 se desarrolla un gran debate acerca del cambio social, en el que participan intelectuales de distintas corrientes, incluso del magisterio de la Iglesia Católica; los sectores sociales más dinámicos se activan en la toma de conciencia de un cambio impostergable. La influencia de la revolución cubana y el anuncio de iniciación de programas de la Alianza para el Progreso inciden aun más en la percepción de los agentes políticos acerca de la necesidad del cambio social.

El partido Demócratacristiano triunfa en las elecciones de 1964 con el apoyo que la derecha le brinda ante la amenaza que significaba la candidatura del FRAP. La estrategia que orienta la acción del Gobierno de Eduardo Frei (1964-1970) parte de un diagnóstico de la realidad chilena, percibida como en un estado de crisis integral, es decir, afectada por males estructurales que afectan no solamente la situación económica sino que encuentran su raíz en el sistema político imperante. Se sostiene que para alcanzar

el desarrollo económico y social deseado, para realizar la justicia sin sacrificar la libertad, resulta indispensable perfeccionar el régimen democrático creando canales de participación para todos los sectores sociales. Este es el presupuesto que sustenta incluso la política económica, y se expresa en una preocupación para lograr una mejor distribución del ingreso y por una política anti-inflacionaria ~~no consistente en simples medidas de estabilización y control del gasto público, sino en una ampliación de la demanda.~~ Todo esto requiere de la organización popular. ?

Desde el punto de vista del presente estudio es importante destacar las medidas movilizadoras y organizativas. Las medidas movilizadoras se orientaron hacia la ampliación de la organización sindical a sectores sociales todavía no sindicalizados y al desarrollo cooperativo que ~~sería~~ <sup>fue</sup> intensamente fomentado. ~~Se facilitó así~~ <sup>Se facilitó así</sup> ~~pero incluyeron~~ la incorporación política de sectores nuevos, particularmente los sectores marginales urbanos y al sector agrario, tradicionalmente excluido de la participación política organizada. Para el primer sector se organizó la Promoción Popular que intentó la agrupación de los sectores populares desde un punto de vista vecinal, ~~y~~ <sup>ndo</sup> estimula la creación de Juntas de Vecinos, Centros de Madres, organizaciones juveniles y grupos similares. Para el sector agrícola se impulsó la Reforma Agraria, ~~y~~ con el fin de operar un cambio no solamente en la estructura de la tenencia de la tierra, sino en todo el orden social del sector a través de la incorporación plena del campesinado en la vida del país. Se buscó la incorporación de los trabajadores agrícolas al mercado, para lo cual se estableció <sup>10'</sup> que el ingreso mínimo en el agro ~~debería~~ <sup>debería</sup> ser igual al de los obreros de la industria y el comercio. Por otra parte, se estimuló su integración al mercado mediante cooperativas y otras formas de asociación, sea a nivel productivo, sea a nivel socio-político

y educativo, que beneficiar<sup>to</sup> principalmente a los pequeños propietarios.

~~Se promovió también la organización de los~~  
~~Las asalariados rurales también deben ser organizados,~~ para lo cual se estableció el derecho a sindicalización campesina.

b.- Funcionamiento del sistema socio-político y papel redistributivo del Estado.

Conviene antes que nada reseñar aquí los principales rasgos del régimen político imperante en Chile durante el período de referencia:<sup>1/</sup>

- Régimen democrático representativo presidencialista, en el que el Presidente -cabeza efectiva del Poder Ejecutivo- y el Parlamento (Bicameral) eran elegidos periódicamente por votación directa y secreta.
- El período presidencial duraba seis años, los senadores ocho y los diputados cuatro. El sistema de reemplazo parcial en el parlamento y la no coincidencia de las elecciones presidenciales y parlamentarias tenía por resultado la realización de elecciones con intervalos relativamente cortos de tiempo entre ellas.
- Sistema de partidos múltiples, que se diversifica a través del tiempo como resultado del funcionamiento del sistema y de la emergencia y consolidación de las clases medias y del proletariado industrial, principalmente a partir de los años treinta.
- La correlación de fuerzas de los partidos en la estructura formal de poder estaba sujeta a cambios relativamente frecuentes y dependía directamente del apoyo electoral que cada partido lograra captar.

<sup>1/</sup> González, Gerardo, "Actores políticos y políticas de población en un sistema democrático", en Estructura Política y Políticas de Población, PISPAL-CELADE, Santiago, 1977. pag. 205-206.

- El sistema político funcionaba de modo tal que hacía prácticamente imposible la totalización del poder formal por un solo partido y muy difícil lograr una posición hegemónica por sí solo. Las alianzas estables (coaliciones de gobierno, por ejemplo) y los acuerdos coyunturales (en torno a un proyecto de ley, por ejemplo) adquirían alta importancia estratégica y táctica.
- Dentro de este sistema la negociación estaba en la base del juego político, legitimada por una ideología de conciliación lo que daba al sistema estabilidad y flexibilidad al mismo tiempo.

El sistema funcionaba en la medida en que lograra procesar las demandas de los distintos sectores que tenían capacidad de presión, conciliándolas. En esa función el Estado jugaba un papel crucial, como lo indicáramos al referirnos a la estrategia de los gobiernos radicales. Frente a un sistema económico capitalista dependiente, que dejado a su propia dinámica tiende a agudizar la heterogeneidad social, el Estado interviene regulando al mercado de trabajo mediante la legislación y políticas laboral y salarial, por una parte, y por otra, tratando de satisfacer de manera directa ciertas demandas de los sectores populares y de la propia clase media asalariada a través de su acción redistributiva en los ámbitos de la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda, el equipamiento/comunitario y la propia generación de empleo en el sector público.

Para poder acceder legalmente a las posiciones formales de poder en el Ejecutivo y Legislativo y para poder conservarlas todos los partidos, cualesquiera fueran los intereses que representaran o sus planteamientos ideológicos,

debían dar alta prioridad en su programa a la solución de las necesidades sentidas de la población en los ámbitos recién mencionados. Esto explica que aunque partidos o coaliciones de muy distinto signo ideológico se alternan en el poder, la tendencia a un creciente involucramiento del Estado en el ámbito de los servicios básicos, servicios sociales, vivienda y equipamiento comunitario es una constante en el período. Este fenómeno queda de alguna manera ilustrado por el crecimiento diferencial del personal que trabaja en los ministerios que conforman la administración central. Como se aprecia en el gráfico III-2, los ministerios incluidos en "Administración Social" (Educación, Salud y Trabajo) experimentan una notable expansión.<sup>1/</sup> El Ministerio de Educación Pública incrementa su personal de 1.162 funcionarios en 1925, a 11.519 en 1933, 25.512 en 1953, 43.931 en 1963 y 50.639 en 1967.<sup>2/</sup> Como antecedente complementario cabe agregar que en el período 1964-1970 el gasto en Salud Pública, Asistencia Social, Trabajo, Previsión y Educación llegó a ser el 42 por ciento del gasto público consolidado.

El papel redistributivo cumplido por el Estado mediante su acción en estas áreas sociales parece haber estado básicamente determinado por el régimen político y la dinámica del sistema político que en él se desarrolla. La importancia efectiva dada por cada gobierno a esta función habría dependido primariamente de la creciente organización y capacidad de presión de los diferentes sectores sociales y sólo secundariamente de la orientación ideológica del partido o coalición en el poder.

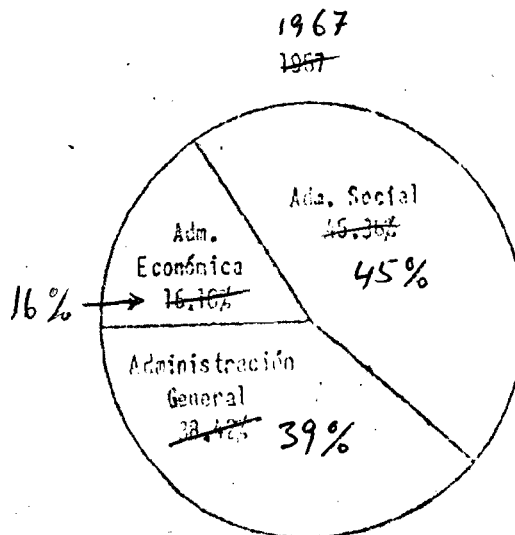
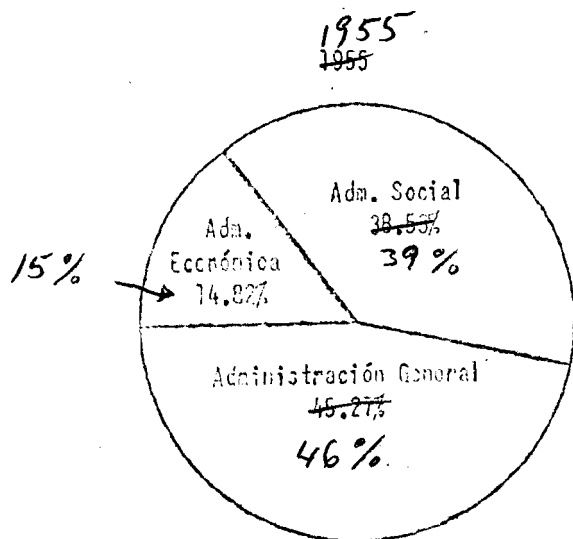
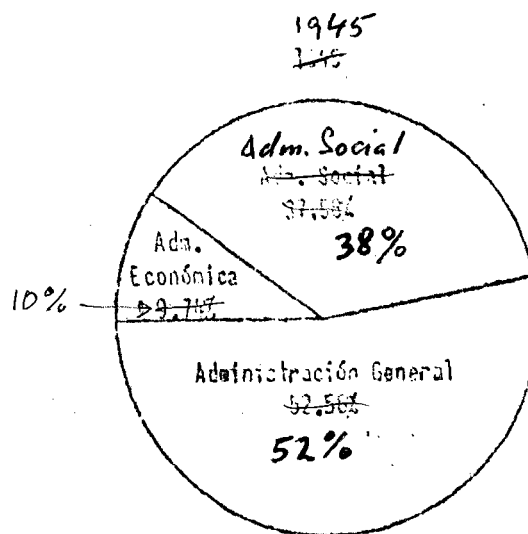
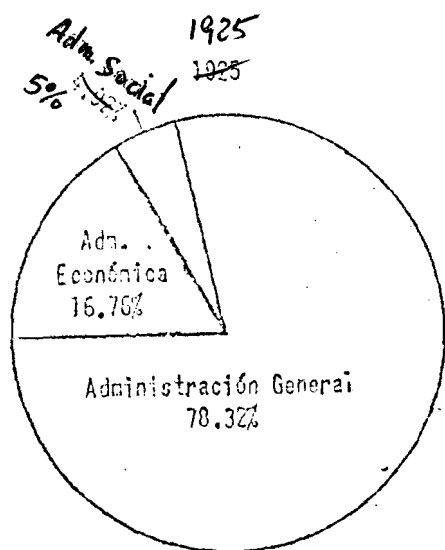
---

<sup>1/</sup> Debe tenerse en cuenta que en el gráfico no se incluye, al personal ocupado por el Servicio Nacional de Salud, por tratarse de un organismo descentralizado. Si así se hiciera, el crecimiento del sector social sería aún mayor.

<sup>2/</sup> Ver Urzúa V., Germán y García, Ana María, Diagnóstico de la Burocracia Chilena 1818-1969, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1971.

Gráfico III-2

Chile: REPRESENTACION GRAFICA DE LOS MINISTERIOS, AGRUPADOS POR SECTORES, AÑOS 1925, 1945, 1955 Y 1967



Fuente: Urzúa, Germán y García, Ana María, Diagnóstico de la Burocra-cia Chilena 1818-1969. Ed. Jurídica de Chile, 1971.



En cuanto a lo primero, puede sostenerse que el sistema político chileno avanzó hacia una creciente participación. Esta resultó, por una parte, de una progresiva organización de la base social que abarcó no sólo el ámbito laboral sino también el de la organización de la comunidad sobre una base territorial y, por otra, de la ampliación de la participación política formal en la generación de las autoridades a través del voto.

En cuanto a este último aspecto, la participación por la vía electoral encuentra un hito en el acceso femenino al voto político, que se ejerce por primera vez a nivel nacional precisamente en la elección presidencial de 1952. La adopción del sistema de cédula única en 1958 permitió, sin duda, una participación más auténtica y libre de los sectores populares, principalmente rurales, al eliminar tradicionales mecanismos de manipulación del electorado por los grupos dominantes a través del cohecho. Por último, la posibilidad de participación por la vía electoral se abrió aun más hacia el campesinado y los estratos bajos urbanos con la reforma electoral que amplió el voto a los analfabetos y redujo la edad mínima de 21 a 18 años; pero este derecho se ejerció por primera vez recién en 1973, esto es, después del período en que se ha centrado el análisis.

En cuanto a la participación por la vía de la organización de la base social, cabe destacar que la sindicalización que se inicia en el ámbito del proletariado moderno minero y, luego, industrial, se fue generalizando más tarde al ámbito de los servicios, de los empleados públicos y, por último, recién hacia finales del período, a los trabajadores agrícolas.

Este fenómeno se aprecia claramente en las estadísticas contenidas en el cuadro III-38. Se aprecia ahí que la fracción del proletariado del sector secundario y minero que se

Cuadro III-38

## CHILE: EVOLUCION DE LA SINDICALIZACION OBRERA POR SECTORES DE ACTIVIDAD ENTRE 1953 y 1972

Años	En la agricultura			En Industria, Minas y Construcción		
	Número de afiliados	PEA obrera estimada <sup>a/</sup>	Porcentaje estimado de cobertura	Número de afiliados	PEA obrera estimada	Porcentaje estimado de cobertura
1953	1,042	417.146	0.3	164.201	101.404	40.9
1958	2.030	421.724	0.5	154.650	435.341	35.5
1964	1.658	379.869	0.4	142.958	421.566	33.9
1965	2.118	368.941	0.6	154.561	414.743	37.3
1966	10.647	358.012	3.0	179.506	407.920	44.0
1967	47.473	347.084	13.7	190.367	401.098	47.5
1968	83.472	336.155	24.8	191.987	394.275	48.7
1969	104.666	325.227	32.2	194.228	387.452	50.1
1970	114.112	314.180	36.3	197.651	380.620	51.9
1971	127.782	306.074	41.8	105.300	374.835	28.1
1972	136.526	298.177	45.8	213.183	369.138	57.8

a/ La PEA en los años intercensales fue interpolada según los datos de los años censales (1952, 1960 y 1970).

Fuentes: III Mensaje del Presidente Salvador Allende ante el Congreso Nacional, pp. 792-794.

II Mensaje del Presidente Salvador Allende ante el Congreso Nacional, pp. 861.

Censos de Población de 1952, 1960 y 1970.

encontraba sindicalizada a principios del Gobierno de Carlos Ibáñez era ya considerable (41 por ciento). En términos relativos, esta participación disminuye durante la administración Alessandri, para elevarse consistentemente durante el gobierno demócrata-cristiano y durante los dos primeros años de gobierno de la Unidad Popular. En el sector agrícola, en cambio, la organización sindical no tiene ninguna vigencia hasta la aprobación a principios del Gobierno de Frei de la Ley de Sindicalización Campesina. A partir de ese momento se produce un acelerado proceso de organización del proletariado agrícola, apoyado por el Gobierno y los partidos de izquierda que da a este sector efectiva capacidad de presión dentro del sistema político <sup>en</sup> su lucha por reivindicaciones laborales.

La formación de sindicatos fue seguida por su articulación sectorial y territorial a través de las federaciones y confederaciones, hasta culminar en la constitución de un organismo de representación de los trabajadores a nivel suprasectorial y nacional. El sector patronal, por su parte, fue también constituyendo organizaciones de representatividad cada vez más amplia, hasta alcanzar coberturas de carácter nacional a nivel sectorial.

La organización de la comunidad sobre bases territoriales recibió un particular apoyo durante el gobierno demócrata cristiano a través de la formación de las juntas de vecinos, centros de madres y otras organizaciones de base impulsadas en el marco de la política de promoción popular. Estos organismos permitieron tanto traducir las necesidades <sup>en</sup> ~~de~~ demandas, como canalizar éstas dentro del sistema político y colaborar en la implementación de las respuestas.

Debe tenerse en cuenta que la promoción de la organización de la base social durante la administración de Frei se orientó prioritariamente hacia los sectores sociales tradicionalmente más postergados (campesinos y marginales urbanos) permitiéndoles así participar en el juego político. De esta manera se redujo en parte la heterogeneidad "política" derivada de la heterogeneidad económica.

#### c.- La intervención del Estado en la Economía

La estrategia general de desarrollo centrada en la sustitución de importaciones, que comienza a impulsarse después de la Gran Crisis y adquiere plena vigencia en los gobiernos radicales, implicaba un activo rol del Estado en la economía. Este papel se ejercía al menos en tres frentes: la creación de un mercado interno protegido; el desarrollo de infraestructura en los campos de la energía y el transporte, y el fomento de la industrialización mediante facilidades crediticias.

La idea de una intervención programada del Estado en la actividad económica del país data de los tiempos del gobierno de ~~don~~ Pedro Aguirre Cerda (1938). En efecto, mediante la ley 6.334 del 28 de abril de 1939, se ideó y aprobó la Corporación de Fomento de la Producción, persona jurídica de derecho público cuya finalidad precisa era "formular un plan de reconstrucción de nuestra economía con vistas principales al desarrollo y a la nacionalización de nuestras riquezas y al mejoramiento de las condiciones precarias de vida en que se debaten nuestros conciudadanos".<sup>1/</sup> La creación de CORFO se vio facilitada por la coyuntura tanto nacional como internacional: en enero de 1939 un terremoto había destruido una gran parte de la zona sur del país; y ese mismo año se inició la Segunda Guerra Mundial. El clima de emergencia que crearon estos dos hechos facilitaron la aceptación de que el Estado aumentara su participación en la ~~gestación~~<sup>gestión</sup> económica del país.

Desde un comienzo, la situación internacional crítica, conjuntamente con la ausencia de un mercado <sup>interno</sup> de capitales <sup>suficientemente</sup> ~~interno~~ desarrollado, dificultaron la labor de financiamiento de la CORFO. Distintas modalidades se intentaron <sup>2/</sup> llegándose finalmente a que el financiamiento se hiciera con grandes aporte del Fisco.<sup>3/</sup> Esta situación obligó a los gobiernos a intervenir en la orientación de los planes desarrollados por CORFO, pasando éste a ser un organismo ejecutor de los planes de los distintos gobiernos.

---

<sup>1/</sup> CORFO, esquema de diez años de labor. Expresado por el Ministerio de Hacienda de don Pedro Aguirre Cerda.

<sup>2/</sup> Mamalakis and Reynolds, "Essays on the Chilean Economy".

<sup>3/</sup> Memorias de CORFO.

Como principal agente del Estado en materia de desarrollo económico, la CORFO actuó, por una parte, como un organismo planificador y, por otra, como agencia financista, empresaria e inversionista. En su primer decenio de vida controló más de un 30 por ciento de las inversiones del país en maquinaria y equipos; más de un cuarto de las inversiones públicas y alrededor de un 17 por ciento de la inversión nacional bruta.<sup>1/</sup>

La acción directa de CORFO, mediante la creación de filiales, fue de gran significancia en el cumplimiento de los planes propuestos. Su época más notable fue entre los años 1945 a 1953 cuando se iniciaron las principales obras que darían una base material para la industrialización. Ellas son: Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA); Compañía de Acero del Pacífico (CAP) y la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP).

La evaluación de la política crediticia de CORFO permite <sup>apreciar</sup> ~~vislumbrar~~ la importancia que se dio al desarrollo industrial en esos años: "de todos los créditos externos utilizados por CORFO entre 1940 y 1954, la industria recibió más de la mitad, proporción que aumenta en los años 1950-53".<sup>2/</sup>

En 1954 se aprueba el Plan de Desarrollo Agrícola y de Transportes y en 1958 -al término de la administración de Ibáñez- queda terminado el primer plan global, llamado Plan Nacional de Desarrollo Económico, que no hace su aparición pública sino en 1961 debido a las rectificaciones del Gobierno de Alessandri a la planificación. Durante el gobierno de Frei (1967) se crea la oficina de Planificación Nacional, pasando la CORFO a concentrar su acción en el fomento de la producción.

- 
- 1/ Mamalakis, Marcos, "Veinticinco años de la CORFO", en Rith S. Griffin y García, Eduardo, Ensayos sobre Planificación, Santiago, 1967, pág. 413.  
 2/ U. de Chile, CEDEM. Elementos para un análisis de la Intervención del Estado en la Economía de Chile (preliminar).

Otra importante herramienta del Estado para intervenir en el proceso de desarrollo fue el Banco del Estado, creado en 1953 bajo el Gobierno de Carlos Ibáñez, mediante la fusión de cuatro instituciones estatales: la Caja Nacional de Ahorros, la Caja de Crédito Hipotecario, la Caja de Crédito Agrario y el Instituto de Crédito Industrial. Al crearse el banco, el Ministro de Hacienda <sup>definió</sup> ~~diferenció~~ claramente su objetivo al expresar "al Gobierno y al país le asisten el convencimiento de que es imprescindible y urgente que el crédito y los recursos del Estado se manejen a través de una sola mano, única forma de actuar con eficiencia en una política crediticia si se tiene presente que el crédito es uno de los instrumentos esenciales en cualquier política económica".1/

Hacia fines de la década del 60 se estimaba que el Banco del Estado controlaba alrededor del 50 por ciento del crédito bancario nacional.

---

1/ Hevia, Germán, El Banco del Estado de Chile: Antecedentes Históricos Santiago, septiembre, 1978.

C.- La Estrategia de desarrollo y su impacto en la estructura social

a.- El crecimiento diferencial de los sectores económicos.

Como ya señaláramos, entre 1939 y 1970, aunque cambia la orientación ideológica de los gobiernos, la estrategia general de desarrollo se mantiene orientada hacia la expansión y diversificación industrial a fin de sustituir la importación de bienes de consumo e intermedios y disminuir así la dependencia externa. Este proceso es financiado con avales y crédito del gobierno y, a su vez, protegido por prohibición de importaciones o elevados derechos de internación.<sup>1/</sup>

El sector estratégico en términos de producir ingresos para el Estado y divisas ~~para la minería~~ <sup>es</sup> /principalmente la gran minería del cobre. El control del Estado sobre esta área básica de la producción se incrementó considerablemente durante el gobierno de Frei al formarse sociedades mixtas entre el Estado Chileno y las compañías extranjeras. La influencia de esta rama de actividad sobre la estructura social ha sido más bien indirecta -vía financiamiento de la acción estatal- que directa -vía generación de empleo.

Como resultado de la estrategia general de sustitución de importaciones, a comienzos de los años sesenta, cerca del 25 por ciento del producto geográfico bruto lo generaba el sector industrial manufacturero; 21 por ciento, el sector comercio; 28 por ciento, el resto de los servicios (de utilidad pública, transportes, financieros, vivienda, administración pública y defensa y otros

<sup>1/</sup> Ver Molina, Sergio, El Proceso de Cambio en Chile, Editorial Universitaria, Santiago, 1972. pp. 41-41.



servicios); y 26 por ciento, el resto de los sectores productivos (agropecuario, minero y construcción). Esta situación no varió sustancialmente hacia fines de la década, continuando con un crecimiento del sector industrial manufacturero más que proporcional y un lento avance de las actividades primarias y de construcción (ver cuadro III-38a). En términos de empleo, no obstante, el sector industrial no constituyó un gran generador de oportunidades de trabajo en su conjunto, por lo que entre 1960 y 1970 la PEA en la industria manufacturera aumentó menos que el resto de la economía.

En general, el desarrollo económico chileno se ha caracterizado por cuatro rasgos relevantes: una participación elevada de los servicios (incluido el comercio) en el producto y en la ocupación; una disminución sistemática de la ya inicialmente baja participación de la agricultura; una tendencia de la minería también a bajar su participación, y una participación creciente del sector industrial en el producto total, pero no así en la ocupación total.<sup>1/</sup>

Una primera aproximación a los efectos sociales del proceso de cambio experimentado por la estructura productiva se consigue al comparar la estructura sectorial de la PEA en los tres últimos años censales (Ver cuadro III-39). Se constata ahí que ya hacia 1952 el sector terciario, claramente predominante a nivel nacional, contenía cerca del 40 por ciento de la PEA total, ubicándose en el sector primario, básicamente agrícola, poco más de un tercio de ella. En el período 1952-1960 los cambios en la estructura sectorial fueron pequeños, pero las tendencias que entonces se manifestaron se hicieron mucho más intensas en el decenio siguiente. Así, la década del 60 se caracteriza

<sup>1/</sup>Aranda, Sergio y Martínez, Alberto, "Estructura Económica. Algunas características Fundamentales", en Chile Hoy, Editorial Siglo XXI, México, tercera edición.

Cuadro III- 38a

COMPOSICION PORCENTUAL DEL PRODUCTO  
GEOGRAFICO BRUTO

	1961-65	1965-70
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	10,5	8,9
Explotación de minas y canteras	10,0	10,3
Construcción	5,8	4,4
Subtotal	26,3	23,6
Industria manufacturera	24,7	27,0
Comercio al por mayor y al por menor	21,2	20,6
Electricidad, gas, agua y serv. sanitarios	1,5	1,7
Transporte, almacenaje y comunicaciones	4,0	4,7
Banca, seguros y bienes inmuebles	2,4	3,3
Propiedad de viviendas	3,6	2,7
Administración pública y defensa	5,1	5,2
Servicios	11,2	11,2
Subtotal	27,8	28,8
Total	100,0	100,0

Fuente: Tomado de P. Miller y Carol Rabilly, Características de la Mano de Obra Chilena. Período 1940-1970. Documento de Trabajo N°26, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.

Cuadro III- 39

ESTRUCTURA DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTOR DE  
LA ACTIVIDAD ECONOMICA. CHILE, 1952-1960-1970

(Porcentajes)

Sector	1952	1960	1970
Agricultura	30,1	27,7	21,4
Otros extractivos	4,7	3,8	3,0
Primario subtotal	34,8	31,5	24,4
Industria	19,0	18,0	14,8
Construcción	4,8	5,7	6,4
Secundario subtotal	23,8	23,7	21,2
Utilidad pública	0,9	0,8	0,7
Transporte	4,4	4,9	5,8
Comercio	10,3	10,1	11,5
Servicios	22,2	22,8	25,2
Terciario subtotal	37,8	38,6	43,2
Otras actividades	3,6	6,2	11,2
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Censos de Población 1952-1960-1970, Chile.

por una acentuada terciarización en detrimento tanto de la industria como de la agricultura, en lo que a absorción de fuerza de trabajo se refiere. Esta terciarización afectó al medio rural, pero, como era dable esperar, tuvo particular importancia en el medio urbano. Debe tenerse en cuenta a este respecto que ya en 1952 el 43 por ciento de la población chilena vivía en centros urbanos de 20 mil habitantes y más y que esta proporción se elevó a 51 por ciento en 1960 y a 61 por ciento en 1970. De esta manera el proceso de terciarización aparece directamente asociado al rápido crecimiento de los centros urbanos -principalmente el área metropolitana- en el que la migración campo-ciudad y desde ciudades intermedias hacia la metrópolis tuvo un papel crucial.

Como ya se indicó en el capítulo II, en el análisis de estratos sociales se comprobó que las mujeres con fecundidad baja se concentraban en alto grado en las familias cuyos jefes participaban en actividades terciarias, ocurriendo lo contrario en las vinculadas a la agricultura, la industria y la construcción. El proceso de terciarización habría estado implicando por esto un crecimiento de los sectores de fecundidad más baja en detrimento de los sectores de fecundidad relativamente más alta.

A este respecto se hizo como parte del proyecto un ejercicio tendiente a descomponer los cambios observados en la fecundidad entre 1952 y 1970 entre una parte explicada por la recomposición de la estructura social y otra explicada por el cambio en el comportamiento reproductivo de los sectores que la integran.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Ver Informe sobre Chile, Vol. II, Cap. III, sección I Fecundidad Diferencial por sectores sociales.

El ejercicio arrojó los siguientes resultados: entre 1952 y 1960, aun cuando las tasas específicas de fecundidad de las agrupaciones sociales consideradas tendieron a disminuir, la reestructuración sectorial del empleo y la transformación de la estructura social a ella asociada habría más que contrarrestado ese efecto, haciendo que la fecundidad general a nivel nacional experimentara una ligera elevación (ver Cuadro III-40). Entre 1960 y 1970, en cambio, no sólo las tasas específicas de fecundidad se reducen, sino también hay un cambio en la estructura social -como consecuencia de los cambios en el desarrollo de las actividades económicas- que también favorece la caída de la tasa de fecundidad general (cuadro III-41).

En consecuencia, los cambios en la fecundidad entre 1952 y 1970 pueden asociarse a la reestructuración social que acompañó al proceso de desarrollo socioeconómico entre esos años. De hecho, los ejercicios de estandarización que se han realizado muestran que entre 1952 y 1960 fue la estructura social -que prácticamente no se modificó- la que mayormente impidió una reducción de la fecundidad; en cambio, entre 1960 y 1970 la reestructuración social explicó casi un 50 por ciento de los cambios en los niveles de fecundidad.

b.- La recomposición de la estratificación social

Una aproximación más refinada se logra al utilizar la estratificación ocupacional construida por Raczynsky, que aparece presentada de manera simplificada en el cuadro III-42. Se aprecia ahí, en primer lugar, que mientras <sup>los</sup> dos estratos agrícolas siguen creciendo en el período 1952-1960, aunque más lentamente que los no agrícolas, durante la década del 60 se acelera el crecimiento de estos últimos con una reducción absoluta cercana al 20 por ciento de la PEA ocupada en la agricultura. En los estratos no-agrícolas, que pueden considerarse de manera gruesa como urbanos, los estratos medios y alto son los que

Cuadro III-40

CHILE: DESCOMPOSICION DE LA DIFERENCIA EN LA TASA DE FECUNDIDAD A PARTIR DE LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA SOCIAL, 1952-1960.

---

1. Fecundidad 1960	161,1
$(\Sigma \hat{f}_{60} X_{60})$	
2. Fecundidad 1952	161,5
$(\Sigma \hat{f}_{52} X_{52})$	
3. Diferencia, (1) - (2)	- 0,4
4. Fecundidad simulada 1960	159,9
$(\Sigma \hat{f}_{60} X_{52})$	
5. Parte de la diferencia atribuida al cambio en la composición de la población, (1) - (4)	+ 1,2
6. Fecundidad simulada 1960	162,5
$(\Sigma \hat{f}_{52} X_{60})$	
7. Parte de la diferencia atribuida al cambio en la fecundidad específica, (1) - (6)	- 1,4
8. Parte de la diferencia debido a la interacción en los cambios en la composición y fecundidad específica, (3) - (5) - (7)	- 0,2

---

Fuente: CELADE, Estrategia de Desarrollo y Transición Demográfica: El Caso de Chile. Volumen II, diciembre 1978, Santiago, Chile.

## Cuadro III-41

## CHILE: DESCOMPOSICION DE LA DIFERENCIA EN LA TASA DE FECUNDIDAD A PARTIR DE LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA SOCIAL, 1960-1970

1. Fecundidad 1970	119,2
$(\Sigma \hat{f}_{70} X_{70})$	
2. Fecundidad 1960	161,1
$(\Sigma \hat{f}_{60} X_{60})$	
3. Diferencia, (1) - (2)	-41,9
4. Fecundidad simulada 1970	141,1
$(\Sigma \hat{f}_{70} X_{60})$	
5. Parte de la diferencia atribuida al cambio en la composición de la población, (1) - (4)	-21,9
6. Fecundidad simulada 1970	142,0
$(\Sigma \hat{f}_{60} X_{70})$	
7. Parte de la diferencia atribuida al cambio en la fecundidad específica, (1) - (6)	-22,8
8. Parte de la diferencia atribuida a la interacción en los cambios en la composición y fecundidad específica, (3) - (5) - (7)	+2,8

Fuente: CELADE, Estrategia de Desarrollo y Transición Demográfica: El Caso de Chile. Volumen II, diciembre 1978, Santiago, Chile.

Cuadro III-42

CHILE: DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR  
ESTRATOS OCUPACIONALES 1952, 1960 y 1970

Estratos	Distribución porcentual Años			Incremento porcentual Períodos		
	1952	1960	1970	1952-1960	1960-1970	1952-1970
<u>No agrícolas</u>	71.7	72.8	79.7	11.6	18.5	32.2
Alto	5.7	6.0	9.0	18.7	59.4	89.2
Medio alto	13.2	9.7	13.0	-20.6	46.0	15.9
Medio bajo	8.9	12.7	16.2	55.4	38.3	115.0
Bajo asalariado	34.3	34.4	29.5	10.4	-7.4	2.3
Bajo cuenta propia	7.1	5.6	6.5	-14.2	27.6	9.5
Otros (residual)	2.5	4.4	5.5	99.0	36.4	171.4
<u>Agrícolas</u>	28.2	27.2	20.2	5.8	-19.5	-14.9
Empleadores	0.7	0.5	0.7	-22.8	48.4	14.6
Trabajadores por cuenta propia	7.2	6.4	6.1	-2.0	2.2	0.1
Empleados	0.7	0.7	0.7	1.4	8.0	9.5
Obreros	18.2	18.7	12.4	12.6	-27.8	-18.7
Otros (residual)	1.3	0.9	0.3	-25.2	-63.3	-72.6
TOTAL	99.9	100.0	99.9	10.0	8.2	19.0

(2.155.297) (2.369.841) (2.564.380)

Fuente: Raczynsky, Dagmar, "La Estratificación ocupacional en Chile" en Los Actores de la Realidad Nacional, Ed. del Pacífico, Santiago, 1974, pág. 47.

Nota: Ver definición ocupacional de las categorías en cuadro III-43.



Cuadro III-43

## ESTRATOS OCUPACIONALES URBANOS

Acceso a las recompensas	"Autónomos"	"Dependientes"	Estratos Ocupacionales
ALTO	Profesionales empleadores	Profesionales empleados	Estrato alto autónomo
	Profesionales independientes	Gerentes empleados	Estrato alto administrativo
	Gerentes propietarios empleadores		
	Vendedores oficinas empleadores	Oficinistas empleados	Estrato medio alto administrativo
		Vendedores empleados	
	Gerentes por cuenta propia		
	Trabajadores en medios de transporte por cuenta propia		Estrato medio alto autónomo
		Artesanos, operarios empleados	
		Oficinistas obreros	Estrato medio bajo administrativo
		Empleados trabajadores en servicios	
	Empleados en medios de transporte		
	Vendedores por cuenta propia		Estrato medio bajo autónomo
	Artesanos, operarios por cuenta propia	Vendedores obreros	
		Artesanos, operarios obreros	Estrato bajo dependiente
		Empleadas domésticas	
BAJO	Trabajadores en servicios y similares por cuenta propia		Estrato bajo autónomo

Fuente: Raczynsky, Dagmar, "La estratificación ocupacional en Chile" en: Los Actores de la Realidad Nacional, Ed. del Pacífico, Santiago, 1974.

experimentan un crecimiento absoluto y relativo de mayor magnitud. Este crecimiento es ínfimo en términos relativos durante el período 1952-1960 (27,82 a 28,42), pero de gran magnitud entre 1960 y 1970 (28,42 a 38,22). El sector bajo asalariado habría experimentado, en cambio, no sólo una pérdida de importancia relativa, sino que incluso un decrecimiento absoluto en la década del 60.

Si se asume que el estrato bajo de trabajadores por cuenta propia sirve de aproximación a lo que sería el "estrato marginal urbano", se concluye que este sector social mantendría su importancia relativa entre 1952 y 1970 en la PEA total, aunque disminuyendo su peso en el conjunto de la población urbana, <sup>en la que,</sup> ~~pasando~~ de ser aproximadamente un 10 por ciento, <sup>a se reduce a</sup> ~~ser~~ un 8 por ciento, de la misma.

En el sector agrícola, la estructura social no muestra cambios de significación entre 1952 y 1960. En la década siguiente, por el contrario, se aprecia una importante reducción de la masa de asalariados que incluso se reduce en términos absolutos en cerca de un 28 por ciento.

Cabe recordar aquí -como se muestra en el capítulo II- que de acuerdo al censo de 1970, los sectores sociales de más alta fecundidad eran tanto en el medio urbano como en el rural los estratos bajos asalariados y los de menor fecundidad, los estratos medios y altos urbanos. Puede concluirse así que a lo largo de los años sesenta los estratos de alta fecundidad son los que menos crecieron o incluso tuvieron un decrecimiento real (asalariados agrícolas), mientras que los estratos de más baja fecundidad fueron los que en términos absolutos y relativos experimentaron un mayor incremento. Este análisis es consistente con el que se hizo en párrafos anteriores desde la perspectiva de los

sectores económicos y refuerza la conclusión de que la recomposición de la estructura social ocurrida entre 1960 y 1970 contribuyó por sí sola y de manera significativa a la caída de la fecundidad observada en ese período.

c. El crecimiento diferencial de los estratos tecnológicos y su impacto en los niveles salariales

Una tercera perspectiva para analizar el proceso de cambio social consiste en atender a lo ocurrido con los niveles de productividad de las diferentes ramas de la economía y con los niveles de remuneración correspondientes. Por esta vía es posible acercarse más a los planteamientos hechos en el marco teórico de este estudio respecto a la heterogeneidad de la estructura productiva y a sus consecuencias sociales.

Los cuadros III-44 y III-45 han sido preparados con el objeto de mostrar las relaciones que se han dado entre los niveles de remuneración y la productividad del trabajo y como éstas cambian entre 1960 y 1970. Todos los valores han sido transformados en escudos de 1960 a fin de permitir la comparación de ambos años.

Se constatan grandes diferencias en la productividad media por persona ocupada entre las ramas de actividad económica, que estarían reflejando, aunque indirectamente, la heterogeneidad de la estructura productiva. Este fenómeno es particularmente nítido entre las ramas de la minería y se aprecia también con claridad al interior de los sectores secundarios y terciario.

Las ramas de más baja productividad son a su vez las que absorben fracciones más importantes de la población ocupada; así entre "agricultura" y "servicios" reunían en 1960 a más del 55 por ciento de la población trabajadora.

Cuadro III-44

CHILE: POBLACION OCUPADA, REMUNERACION AL TRABAJO DE EMPLEADOS Y OBREROS Y VALOR AGREGADO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1960 Y 1970 (VALORES EN ESCUDOS DE 1950)

	1960		1960				1970		1970			
	Población ocupada (1) Miles	%	Remun. ción al trabajo de empl. y obreros (2) (Miles \$)	Valor agregado (3) (En Miles \$)	Remun. ción media por per. zona ocup. (2): (1) (Miles \$)	Prod. media por per. zona ocup. (3): (1) (Miles \$)	Población ocupada (4) Miles	%	Remun. ción al trab. de empl. y obreros (5) (En miles \$)	Valor agregado (6) (En Miles \$)	Remun. ción media por per. zona ocup. (5): (4) (Miles \$)	Prod. media por per. zona ocup. (6): (4) (Miles \$)
1. Agríc. caza y silvicult.	711,1	30,59	142.533	473.746	200	666	635,1	22,78	240.317	585.498	378	922
2. Minería del carbón	78,9	0,81	20.610	21.629	1.090	1.744	14,8	0,50	29.466	19.226	2.106	1.373
3. Minería del hierro	9,0	0,39	10.538	25.234	1.176	2.804	7,5	0,27	22.458	67.292	2.996	8.972
4. Minería del cobre	31,8	1,36	86.934	323.541	2.751	10.239	45,8	1,64	224.256	436.194	4.896	9.524
5. Otras activ. de la minería	33,0	1,42	32.146	52.872	974	1.602	31,9	1,14	64.167	101.238	2.012	3.174
6. Indus. alimenticias, bebidas y tabaco	58,1	2,50	65.550	183.851	1.128	3.164	88,6	3,18	106.207	283.286	3.199	3.197
7. Textiles, calzado y vestuario e industrias del cuero y piel	154,6	6,65	79.956	261.356	517	1.691	172,1	6,18	145.696	328.347	867	1.908
8. Industrias de la madera y cog. cho, muebles y manuf. papel	58,3	2,51	39.588	100.637	679	1.726	73,6	2,64	130.414	193.163	1.772	2.624
9. Producto de caucho, productos químicos deriv. del petróleo y carbón	19,0	0,82	26.847	37.119	1.413	4.585	32,5	1,17	87.950	218.298	2.706	6.720
10. Ind. no metálicas e indus. plásticas básicas	24,3	1,05	40.468	135.495	1.665	5.576	36,8	1,32	117.257	201.875	3.186	5.486
11. Prod. metá. máquinas y art. eléc. y para transporte	83,0	3,57	61.227	144.797	738	1.745	127,3	4,57	210.134	373.709	1.651	2.936
12. Imprentas, edit. y conexas	24,3	1,05	17.705	62.786	729	2.584	32,0	1,15	62.099	77.806	1.941	2.431
13. Construcción	130,5	5,61	86.309	213.531	662	1.637	177,5	6,37	199.289	321.738	1.123	1.813
14. Elec. gas, agua y serv. san.	10,3	0,47	24.911	58.880	2.307	5.452	11,3	0,42	66.023	104.242	5.595	8.834
15. Trans. elctroenerg. y comunc.	121,1	5,21	136.903	129.777	1.131	1.072	175,6	6,30	310.717	299.208	1.769	1.704
16. Comercio (al p/mayor y menor)	239,3	10,30	177.039	928.265	740	3.879	368,4	13,22	361.100	1.386.990	930	3.765
17. Bancos Seguros y Bienes Inmuebles	20,1	0,87	66.591	178.361	3.313	5.839	27,9	1,00	193.399	293.500	6.432	10.520
18. Servicios	578,0	24,36	352.519	492.972	523	853	729,1	26,16	770.733	664.506	1.057	911
TOTAL	2.325,0	100,00	1.418.423	3.914.899			787,5	100,00	3.341.512	5.956.216		
PROVEDIO					610	1.641					1.199	2.137
DESVIACION STANDARD					1.315	3.576					2.695	4.843

Fuente:

- ODEPLAN, Balances Económicos de Chile 1960-1970.
- ODEPLAN, Distribución del Ingreso y Cuentas de Producción 1960-1970.
- CEPAL, División de Estadísticas, Chile, Aporte de las ramas industriales al producto del sector.

Tomados de: Vásquez V. Alvaro, Transferencia de productividad a salarios, Informe Final. (Mimeografiado), junio 1978.

Cuadro III-45

CHILE: POBLACION OCUPADA, REMUNERACION AL TRABAJO DE EMPLEADOS Y OBREROS Y VALOR AGREGADO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1960 Y 1970. (VALORES EN ESCUOS DE 1960)

	1960	1960	1970	1970	1960-1970
	Valor agreg. medio a otros fac. dist. a la rea. por pers. ocupa. (Miles \$)	Porcen. del va-lor agreg. medio que remunera-ción	Valor agrega. medio a otros fac. dist. a la rea. por pers. ocupa. (Miles \$)	Porcen. del valor agregado medio que remunera-ción	Crecimiento porcentual de nivel medio (remunera-ciones)
1. Agric., caza y silvicult.	466	30,0	544	47,0	89
2. Minería del carbón	54	95,3	-733	153,4	93
3. Minería del hierro	1.628	41,9	5.976	33,4	155
4. Minería del cobre	7.488	26,9	4.628	51,4	78
5. Otras activ. de la minería	628	60,8	1.162	63,4	107
6. Indus. alimenticias, bebidas y tabaco	2.036	35,7	1.998	37,5	6
7. Text., calzado y vestuario e Indus. del cuero y piel	1.174	30,6	1.061	44,4	64
8. Indus. de la madera y corcho muebles y manuf. papel	1.047	39,3	852	67,5	161
9. Prod. de caucho, prod. químicos derivados del petróleo y carbón	3.172	30,8	4.014	40,3	92
10. Minerales no metal. e inous. metálicas básicas	3.971	29,9	2.300	58,1	91
11. Prod. metálicos, maquinarias y artic. elec. y para trans.	1.007	42,3	1.285	56,2	124
12. Imprentas, edit. v. conexas	1.855	28,2	480	79,8	166
13. Construcción	975	40,4	690	61,9	70
14. Elec., gas, agua y serv. sanitarios	3.145	42,3	3.239	63,3	113
15. Trans., alacen. y comunicaciones	-59	105,5	65	103,8	56
16. Comercio (al p/mayor y menor)	3.139	19,1	2.785	26,0	32
17. Banca, Seguros y Bienes Inmuebl.	2.576	56,3	3.588	65,9	109
18. Servicios	330	61,3	-146	116,0	102
TOTAL	1.037	37,2	938	56,1	97

Correlaciones Simples

- 1 = Remuneración media por persona ocupada (1960)
  - 2 = Productividad media por persona ocupada (1960)
  - 3 = Valor agregado medio a otros factores por pers. ocup. (1960)
  - 4 = Igual a 1 (1970)
  - 5 = Igual a 2 (1970)
  - 6 = Igual a 3 (1970)
  - 7 = Aumento simple de remun. media (70-60)
  - 8 = Aumento porcentual de remuneración media  $\frac{(70-60)}{60}$
  - 9 = Aumento simple de productividad media (70-60)
  - 10 = Aumento porcentual de produc. media  $\frac{(70-60)}{60}$
- $r(1)(2) = 0,83$      $r(1)(3) = 0,67$      $r(4)(5) = 0,89$      $r(4)(6) = 0,60$      $r(1)(7) = 0,88$      $r(2)(9) = 0,1$   
 $r(1)(8) = 0,07$      $r(2)(10) = -0,14$      $r(7)(9) = 0,64$      $r(8)(10) = 0,47$

Fuente original para (1) (2) (3) (4) (5) y (6):

- COEPLAN, Balances Económicos de Chile 1960-1970.
- COEPLAN, Distribución del Ingreso y Cuentas de Producción, 1960-1970.
- CCPAL, División de Estadísticas, Chile, Aporte de las ramas industriales al producto del sector.

Tomados de: Vásquez V., Alvaro, Transferencia de productividad a salarios, Informe Final. (Himnografiado), Junio 1978.

Al interior del sector industrial se comprueba también que la rama de textiles, calzado y vestuario tiene la más baja productividad y concentra la mayor cantidad de trabajadores.

Los niveles medios de remuneración están tan asociados a los niveles de productividad que su correlación simple es de .83 en 1960 y .89 en 1970. Así frente a las diferencias máximas de productividad de 15 veces en 1960 (entre agricultura y minería del cobre) y de 10 veces en 1970 (servicios y minería del cobre), las diferencias de salarios entre esos mismos pares son del orden de 14 veces y de 13 veces respectivamente. Las mayores diferencias, atendiendo sólo a las remuneraciones, se encuentran entre la agricultura y el sector más moderno de los servicios (Banca, Seguros, etc.), siendo en este último, 16 veces mayores que en la primera en 1960 y más de 17 veces en 1970.

En términos de cambio, las características más sobresalientes son, en primer lugar, que las remuneraciones en promedio casi duplican su valor real en el decenio (96.6 por ciento) y, en segundo lugar, que la productividad se incrementa sólo en un 30.2 por ciento. Esto significa que, en conjunto, la fracción del valor agregado que se asigna a remuneraciones pasa de ~~ser~~ un 37.2 por ciento en 1960 a ~~ser~~ un 56.1 por ciento en 1970. Durante el período el valor agregado medio asignado a otros factores se reduce en cerca de un 10 por ciento, lo que estaría indicando que en la mayoría de los casos la totalidad del aumento en la productividad fue a beneficiar las remuneraciones.

Este mejoramiento generalizado en el nivel de remuneraciones del sector asalariado puede considerarse en gran medida como el resultado de la política llevada a cabo en ese campo durante la administración demócratacristiana de Frei. A partir de 1965 se realizó un esfuerzo por terminar con la discriminación entre empleados, obreros y asalariados agrícolas. Se estableció

además que el reajuste mínimo debería ser equivalente al 100 por ciento de la inflación estimada para el año anterior.

El ritmo ascendente que tuvieron las remuneraciones reales se detuvo en 1968. El conjunto de trabajadores perdió ese año una fracción del pronunciado mejoramiento obtenido en los años precedentes. Ese fenómeno alcanzó incluso a los trabajadores organizados. Al año siguiente se reinició el proceso de mejoramiento de los ingresos provenientes del trabajo a un ritmo similar al del crecimiento del producto nacional. Sin embargo, las remuneraciones <sup>más bajas</sup> ~~mínimas~~ siguieron perdiendo ~~el~~ poder adquisitivo. En 1970, el reajuste del sector privado comprendió un incremento sustancial del salario mínimo obrero y la asignación familiar del Servicio de Seguro Social se reajustó en un porcentaje elevado, recuperando el terreno perdido en el bienio anterior.<sup>1/</sup>

El logro más importante de estos últimos años fue, tal vez, la nivelación de los salarios mínimos agrícolas <sup>e</sup> ~~con los~~ industriales.

No obstante lo anterior, este mejoramiento no implicó una reducción en la marcada heterogeneidad salarial entre los estratos tecnológicos. Se comprueba así en el cuadro III-45 que la correlación entre el nivel medio de remuneración en cada rama al inicio del período y la magnitud del aumento en las remuneraciones ocurrido a lo largo de él es de .88. A su vez si esta misma relación se estudia expresando el cambio en crecimiento relativo respecto del nivel en el año inicial, la correlación es en este caso prácticamente nula ( $r = .07$ ). Se puede concluir así que en general el crecimiento tendió a ser proporcional al nivel de remuneraciones inicial, manteniéndose la estructura

<sup>1/</sup> French-Davis, Ricardo, Políticas Económicas en Chile, CEPLAN, Ediciones Nueva Universidad, Santiago, 1973.

general, pero ahondándose las diferencias absolutas en los niveles medios de remuneración entre las ramas.

Por último, la magnitud de los aumentos de remuneraciones se asocia positivamente, como es de esperar, con la magnitud de los aumentos en la productividad, pero la correlación entre ambos no es muy fuerte, lo que lleva a buscar otros factores de explicación, entre los que cabe incluir las políticas gubernamentales en materia de sueldos y salarios que ya se reseñaron y la capacidad de presión de los organismos sindicales. En algunas ramas como "servicios" (donde tienen considerable peso los servicios sociales prestados por el Estado) y "minería del carbón" la elevación de las remuneraciones superó con creces el aumento de la productividad, llegando a ser deficitaria en 1970.

Cabe destacar que, a lo largo del período, el porcentaje de PEA asalariada ocupada en las ramas de más baja productividad dentro de cada sector económico tendió a reducirse. Así ocurrió de manera drástica con la agricultura, la minería del carbón y las "otras actividades de la minería" en el sector primario. Ocurrre en el sector secundario con la rama de textiles, calzado y vestuario, y en el terciario con los "servicios". Estas cinco ramas que incluían en 1960 el 64 por ciento de la PEA asalariada, en 1970 contenían sólo el 47 por ciento de ella. Las reducciones más importantes se produjeron en agricultura y en servicios.

En conclusión, aunque en el período 1960-70 la heterogeneidad de la estructura productiva se mantiene y se mantiene a su vez la heterogeneidad social en términos de desigualdades en los niveles salariales, se produce un significativo incremento generalizado de los niveles de ingreso y se produce además una importante reducción de la masa asalariada ocupada en las ramas de más baja productividad.



Estos hechos son consistentes y complementan los reseñados en las secciones anteriores agregando nuevas evidencias de que a lo largo de los años 60 se habría producido como resultado de la estrategia general de desarrollo y de las políticas públicas implementadas una recomposición de la estructura social que por ella sola explicaría, en parte, la reducción observada en la fecundidad. (2)

d.- Participación femenina en la actividad productiva y fecundidad.<sup>1/</sup>

Revisaremos aquí sumeramente lo ocurrido con la participación de la mujer en la actividad económica, dada su relevancia teórica para explicar los cambios en el comportamiento reproductivo. Los hechos más destacados son los siguientes:

- Entre 1952 y 1970 se produjo una reducción importante en las tasas de participación femenina en las mujeres de 12 años y más (ver cuadro III-46). Como se comprueba ahí este fenómeno se explica básicamente por una reducción de la participación en las edades tempranas (12 a 19 años) y en las tardías (65 y más) que afecta de manera semejante a ambos sexos. Se trata de un proceso que sería el resultado de la considerable expansión de la escolaridad en enseñanza media y superior ocurrida durante el período. La decreciente participación en la actividad económica de la población mayor de 64 años podría interpretarse, a su vez, como el resultado de la creciente cobertura de los servicios de previsión social. Ambos fenómenos serían así el efecto del "desarrollo social"

<sup>1/</sup> Como parte del proyecto se llevó a cabo un completo estudio sobre las relaciones entre educación, nupcialidad, participación de la mujer en la actividad productiva y fecundidad. Aquí se presentan sólo algunas de las conclusiones pertinentes a esta sección. Ver Informe sobre Chile, Vol. II, Cap. III, pág. 139 a 194 y González, Gerardo, "Desarrollo, mujer y Fecundidad. Chile 1960-70" en Covarrubias y Franco (compiladores) Chile, Mujer y Sociedad, UNICEF, 1978, pp. 97-133.

Cuadro III-46  
TASA DE PARTICIPACION EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA POR SEXO,  
SEGUN GRANDES GRUPOS DE EDAD  
CHILE, 1952-1960-1970  
(Porcentajes)

Grupos de edad	1952			1960			1970		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
12 - 19 años	32,1	44,8	19,6	28,3	41,1	15,7	18,8	27,4	10,4
20 - 64 años	60,5	94,5	28,6	57,4	93,0	24,1	55,7	89,9	24,1
65 y más años	38,7	70,2	13,2	27,3	51,4	7,9	20,6	39,0	5,8
Edad ignorada	33,0	41,6	19,8	-	-	-	-	-	-
Total 12 y + años	52,5	81,1	25,5	48,3	77,5	20,9	43,6	69,9	19,2

Fuente: Censos de Población 1952-1960-1970.

experimentado en el período como consecuencia del énfasis / Estado puesto por el  
en la expansión de dichos servicios.

- La tasa de participación de los adultos (20 a 64 años) se mantiene entre las mujeres, en el período 1960-1970, mientras que disminuye levemente en la población masculina (ver cuadro III-46). Puede afirmarse así que no hubo un retroceso en la participación femenina en la actividad económica entre 1960 y 1970, y que las mujeres siguieron siendo alrededor de un 22 ó 23 por ciento de la PEA (ver cuadro III-48).
- Las mujeres constituyen una fracción importante de la fuerza de trabajo sólo en "servicios", "comercio" e "industria" (ver cuadros III-47 y III-49). Entre 1952 y 1970 el único cambio destacable es la progresiva pérdida de importancia de su participación en "servicios", rama en la que de representar el 60 por ciento de los activos pasan a ser sólo 45 por ciento al final del período. Este descenso expresaría la importante reducción de la tasa de participación de las mujeres con bajo nivel educacional en las posiciones ocupacionales de status inferior, principalmente servicio doméstico (ver cuadro III-50).

De lo anterior se desprende una conclusión paradójica: por una parte, la elevación de los niveles de educación y la expansión de las oportunidades de empleo en el sector terciario de la economía -donde se ubica la mayor parte de las mujeres que trabajan- permitían esperar una tasa creciente de participación en el conjunto de la población femenina adulta; por otra, lo que se comprueba es un importante cambio en la composición de las activas por educación y status de la posición ocupacional, pero no un incremento de las tasas de participación.

Cuadro III-47

PORCENTAJE DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN CADA RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA QUE SON MUJERES. CHILE, 1952-1960-1970

Sector	1952 <u>a/</u>	1960 <u>a/</u>	1970 <u>b/</u>
Agricultura	6,5	3,6	3,1
Otras extractivas	2,3	1,7	1,9
Industria	32,3	23,7	26,1
Construcción	1,2	0,7	1,3
Utilidad pública	3,3	4,4	5,3
Transporte	5,9	5,4	5,5
Comercio	25,1	24,3	27,2
Servicios	59,8	57,3	45,9
Otras actividades	17,1	19,1	19,2

a/ Censos de población 1952-1960.

b/ OMUECE 1970.

Cuadro III- 48

PORCENTAJE DEL TOTAL DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA QUE SON MUJERES Y DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS MUJERES ECONOMICAMENTE ACTIVAS POR SECTORES DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA. CHILE, 1952-1960-1970

Grandes sectores	1952 <u>a/</u>	1960 <u>a/</u>	1970 <u>b/</u>
Primario	2,1 (8,2)	1,1 (4,7)	0,7 (3,1)
Secundario	6,2 (24,7)	4,3 (19,3)	4,2 (18,2)
Terciario	16,2 (64,6)	15,8 (70,7)	16,3 (70,6)
Otros	0,6 (2,5)	1,2 (5,3)	1,9 (8,1)
Total	25,1 (100,0)	22,4 (100,0)	23,1 (100,0)

a/ Censos de población 1952-1960.

b/ OMUECE 1970.

## Cuadro III-49

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN FEMENINA ECONOMICAMENTE  
 ACTIVA POR SECTORES DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA  
 CHILE, 1952-1960-1970  
 (Porcentajes)

Sector	1952 <u>a/</u>	1960 <u>a/</u>	1970 <u>b/</u>
Agricultura	7,8	4,4	2,9
Otros extractivos	0,4	0,3	0,2
- Primario Subtotal	8,2	4,7	3,1
Industria	24,5	19,1	17,9
Construcción	0,2	0,2	0,3
- Secundario Subtotal	24,7	19,3	18,2
Utilidad pública	0,1	0,1	0,2
Transporte	1,0	1,2	1,4
Comercio	10,4	11,0	11,8
Servicios	53,1	58,4	57,2
- Terciario Subtotal	64,6	70,7	70,6
Otras actividades	2,5	5,3	8,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0

a/ Censo de Población, 1952-1960.

b/ OMUECE, 1970.

Cuadro III-50

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS MUJERES DE 15 A 49 AÑOS SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA  
POR TRAMOS DE EDUCACION EN 1960 Y 1970

Años de instruc- ción	Total	No Acti- vas	1960 Activas:					Total	No Acti- vas	1970 Activas				
			Sub- total	Prof. a/	Ofic. b/	Obr. c/	Otros d/			Sub- total	Prof.	Ofic.	Obr.	Otros
			Agrupación 1											
00-03	100	64,0	36,0 (100)	0,4 (1,0)	2,3 (6,5)	6,1 (16,9)	27,2 (75,6)	100	73,3	26,7 (100)	0,1 (1,7)	2,7 (10,1)	4,3 (16,0)	19,3 (72,2)
04-06	100	70,1	29,9 (100)	0,9 (3,1)	2,8 (9,3)	10,2 (34,2)	16,0 (53,5)	100	72,6	27,4 (100)	0,8 (2,8)	3,2 (11,6)	8,2 (30,0)	15,2 (55,6)
07-09	100	77,5	22,5 (100)	3,1 (13,6)	6,9 (30,1)	6,3 (27,8)	6,3 (27,8)	100	78,9	21,1 (100)	3,0 (14,1)	6,1 (28,9)	5,6 (26,4)	6,4 (30,6)
10 y más	100	63,5	36,5 (100)	11,6 (31,8)	19,6 (53,7)	2,6 (7,2)	2,7 (7,4)	100	64,2	35,8 (100)	14,0 (40,1)	16,3 (45,5)	2,5 (7,1)	3,0 (8,3)
			Agrupación 2											
00-03	100	68,8	31,2 (100)	0,5 (1,7)	1,2 (3,9)	2,2 (7,1)	27,2 (87,2)	100	79,5	20,5 (100)	0,3 (1,4)	1,5 (7,2)	2,1 (10,0)	16,7 (81,5)
04-06	100	74,5	25,5 (100)	1,0 (4,0)	3,8 (15,0)	6,0 (23,5)	14,7 (57,5)	100	77,8	22,2 (100)	0,6 (2,9)	3,2 (14,5)	4,4 (19,6)	14,0 (63,0)
07-09	100	78,4	21,6 (100)	2,8 (13,0)	7,0 (32,6)	5,6 (26,1)	6,1 (28,3)	100	82,9	17,1 (100)	3,0 (17,6)	5,3 (30,7)	3,3 (19,4)	5,5 (32,3)
10 y más	100	65,7	34,3 (100)	12,5 (36,3)	14,6 (42,5)	4,6 (13,5)	2,7 (7,8)	100	63,2	36,8 (100)	18,7 (50,9)	12,5 (34,0)	2,5 (6,9)	3,0 (8,2)

a/ Incluye a gerentes y profesionales.

b/ Incluye a oficinistas, vendedoras y conductores.

c/ Incluye a artesanas, operarias, obreras y jornaleras.

d/ Compuesto principalmente por empleadas en servicio doméstico.

Fuente: CELADE, Estrategia de Desarrollo y Transición Demográfica: El Caso de Chile. Volumen II, diciembre 1978, Santiago, Chile.

Resulta difícil pensar que este fenómeno se explica por una disminución en la necesidad de -y, consecuentemente, en la motivación para- trabajar en las mujeres con niveles bajos de educación. La explicación parece ser, por el contrario, que, manteniéndose la necesidad y motivación para trabajar, esta categoría de mujeres <sup>VIO</sup> ~~ha visto~~ disminuída su capacidad de competir en el mercado laboral, como resultado de la combinación de dos factores: un cambio cualitativo en la estructura de oportunidades de trabajo, efecto de la expansión del <sup>sector</sup> terciario moderno, que implica requerimientos de mayor calificación, y un notable incremento de la oferta de fuerza de trabajo femenina calificada en el mercado laboral.

Como explicación complementaria a la anterior puede sostenerse que el predominio de las inversiones intensivas en capital tanto en el secundario como en el terciario moderno habría estado produciendo un crecimiento insuficiente de las oportunidades de empleo en el mercado formal en relación con el crecimiento de la oferta de mano de obra.

Puede así concluirse, en síntesis, que el desarrollo social experimentado por Chile durante las últimas décadas y, en particular, la democratización creciente de la enseñanza y el ingreso de la mujer a la educación técnica y superior han traído un mejoramiento sustancial de ese segmento de los recursos humanos del país. Paralelamente, la modernización de la estructura económica habría creado condiciones favorables para la incorporación en la actividad económica de las mujeres con niveles medios y altos de educación. Sin embargo, la insuficiente expansión de las oportunidades de empleo que ha caracterizado a este proceso de desarrollo económico habría traído como consecuencia una marginación creciente de las mujeres de bajo nivel educacional de la actividad económica.

El primero de estos efectos -incorporación creciente a la actividad económica de las mujeres más educadas- <sup>actuaría en el sentido de</sup> ~~tendería~~ a reducir la fecundidad, aunque no de manera muy importante, ya que estas mujeres tienden a tener una fecundidad moderada aun sin participar en la actividad económica. El segundo -reducción de las tasas de participación de las mujeres de niveles educacionales bajos- <sup>incrementar</sup> ~~tendería~~, por el contrario, a ~~favorecer~~ la fecundidad en los sectores sociales donde tradicionalmente ha sido más elevada.

Puede concluirse así, en síntesis, que aunque la incorporación de la mujer a las actividades económicas modernas constituye teóricamente un factor estratégico para producir un descenso de la fecundidad, en el particular caso de Chile y más concretamente en la importante caída de la fecundidad que se produce en ese país entre 1960 y 1970, este factor no habría jugado un papel importante debido principalmente a la incapacidad del sistema económico para incrementar la participación femenina en la fuerza de trabajo. Habría ocurrido así que, mientras el desarrollo social influía positivamente sobre la oferta (potencial) de fuerza de trabajo femenina, la insuficiente expansión de la demanda impedía una mayor participación efectiva de aquellos sectores sociales en los que esa participación podría haber tenido un mayor impacto sobre la fecundidad.



D.- El papel redistributivo del Estado a través de las políticas sociales

Acabamos de ver en la sección anterior de qué manera los cambios en la estructura social ocurridos durante la década del 60 contribuyen a la explicación de la caída de la fecundidad. Entraremos ahora a examinar la segunda vertiente de explicación propuesta en el marco teórico que tiene que ver con los factores que conducirán a un cambio en el comportamiento reproductivo de los sectores sociales. A este respecto la hipótesis general que se ha planteado sostiene que la velocidad de la caída de la fecundidad, así como el grado en que los sectores sociales que tradicionalmente han mostrado los más altos niveles de fecundidad se ven envueltos en este proceso de cambio, dependen del grado en que la acción redistributiva del Estado sea capaz de neutralizar las consecuencias sociales y socio-espaciales de la heterogeneidad estructural económica. En esta sección nos centraremos en las políticas sociales y en la siguiente consideraremos algunos aspectos de la integración socio-espacial.

a) La acción del Estado en el campo de la educacióni) Algunos antecedentes históricos.

La importancia atribuida a la función docente del Estado y a su responsabilidad por promover la extensión de los servicios de educación encuentra sus raíces en los orígenes de la República. Es así que ya en la Constitución de 1833 -que estará en vigencia por casi 100 años- se establece que (art.144) "la educación pública es una atención preferente del Estado". Para este efecto se establece un Ministerio de Instrucción y una "Superintendencia de Educación Pública a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección bajo la autoridad del Gobierno" (artículo 145). Se introduce <sup>de esta manera</sup> así el concepto de Estado Docente.<sup>1/</sup>

A pesar de las disposiciones establecidas en la Constitución, se estima que en 1843 no frecuentaban la escuela primaria más del 7 por ciento de la población en edad escolar (7 a 12 años) y cursaban enseñanza media no más del 2 por ciento de la población de 13 a 17 años.

En 1860 se dicta la Ley Orgánica que declara que la enseñanza primaria es absolutamente gratuita; manda establecer una escuela de niños y otra de varones en todo departamento con más de 2.000 habitantes y escuelas superiores en sus cabeceras y capitales de provincia. Poco a poco desaparecen las escuelas municipales para ser reemplazadas por las del Estado.

En 1881 se confiere existencia real a las escuelas rurales; el Gobierno ordena que se establezcan en las poblaciones de 300 a 600 habitantes.

La política educacional emprendida por los gobiernos durante los últimos dos decenios del siglo pasado consigue un notable incremento de la cobertura la que habría alcanzado en 1900 una matrícula primaria superior al 40 por

<sup>1/</sup> Labarca, Amanda, Realidades y problemas de nuestra enseñanza, Santiago, Chile, 1953.

ciento de la población en edad escolar a nivel nacional. Ya en esa época el 67 por ciento de la enseñanza primaria era impartida en escuelas públicas.

La continua expansión del sistema educativo lleva en 1936<sup>1/</sup> la matrícula de primaria a 569 mil alumnos, lo que implica una cobertura superior al 80 por ciento de la población en edad escolar. La enseñanza fiscal ha llegado en esa época a incluir al 80 por ciento de los estudiantes.

Estos breves antecedentes ponen de manifiesto la importancia concedida históricamente al Estado como agente educativo y los logros alcanzados. 1/

---

1/ Ibídem

ii) Las políticas de educación en el período 1952-1970

Nos centraremos a continuación en el período 1952-1970. La tónica durante este período es la creciente conciencia a nivel público de la necesidad de ajustar la enseñanza a los requerimientos de los recursos humanos que demandaba el desarrollo del país. Este problema, formulado inicialmente en forma imprecisa, fue perfilándose cada vez con mayor claridad, generándose un consenso que motivó ajustes y reformas en el sistema educacional.

La administración Ibáñez (1952-1958) planteó la necesidad de complementar la formación humanística tradicional del estudiante secundario con una orientación favorable a la dignificación del trabajo manual y del oficio práctico y técnico. En cuanto a la Educación Agrícola, Comercial y Técnica, el gobierno deseaba que respondiera a la evolución de la actividad económica del país. Por otra parte, el bajo nivel educacional que aún persistía, llevó a dicho gobierno a concentrarse en la erradicación del analfabetismo y en la consolidación a lo largo del país de la educación primaria obligatoria.

Durante la administración siguiente (Alessandri, 1958-1964) la política educacional continúa orientada a adecuar el sistema educativo a los requerimientos de recursos humanos. Con posterioridad a 1958 se multiplicaron las Escuelas Técnicas y Profesionales y se realizaron intentos para mejorar la organización de la enseñanza nocturna y vespertina de carácter técnico-profesional que estableció correlación de estudios entre las ramas de este tipo de enseñanza y el resto de la educación, dando mayor flexibilidad y facilidades para el ingreso e intercambio de alumnos entre las distintas ramas de la enseñanza. Se suscribió también un Convenio con el Servicio de Cooperación Técnica de la Corporación de Fomento para capacitación de obreros.

El gobierno demócrata-cristiano de Frei (1964-1970) añade a la preocupación por la calificación de los recursos humanos la preocupación por el desigual acceso de los distintos sectores sociales a las oportunidades educativas. Durante esta administración se llevó a cabo una reforma global al sistema educativo cuyos resultados irán siendo presentados en las páginas que siguen al referirnos a la extensión de la cobertura del sistema regular y a las acciones especiales destinadas a superar el bajo nivel educacional de la población adulta.

iii) La extensión de la cobertura del sistema regular de enseñanza

La ampliación de la cobertura del sistema regular de enseñanza fue tal vez el logro más importante alcanzado durante el período que se analiza. En general, durante los primeros años que comprende este período, el mayor aumento de cobertura se llevó a cabo a través de una expansión muy significativa de la enseñanza particular. Sin embargo, durante la década del 60 el mayor aumento se debió al esfuerzo realizado por la educación fiscal (Ver Cuadro III-51).

En todo caso, la mayor cobertura, tanto de la enseñanza particular como de la fiscal, se debió principalmente a la extensión del período escolar, las medidas tendientes a disminuir las deserciones escolares, y la instauración de la doble jornada.

En el caso de la enseñanza fiscal, influyeron además los esfuerzos realizados por los gobiernos para extender la matrícula mediante la dotación de la infraestructura necesaria y la ampliación de la planta de profesores.

Cuadro III-51

VARIACION PORCENTUAL DEL NUMERO DE ALUMNOS POR CURSOS EN RELACION  
AL TOTAL DE LA POBLACION EN EDAD ESCOLAR

Educación Básica <sup>a/</sup>				
Curso	1954-1962		1962-1970	
	Nivel básico Fiscal	Nivel básico Particular	Nivel básico Fiscal	Nivel básico Particular
1°	6.56	-5.87	-4.82	-34.41
2°	11.13	7.27	26.60	-23.05
3°	18.41	16.82	30.20	-18.40
4°	34.54	39.31	37.27	- 6.93
5°	45.49	48.03	54.18	6.62
6°	51.55	76.12	60.54	17.80
7°	17.73	76.92	121.69	-13.77
8°	21.10	73.47	123.48	16.47
Total	19.83	20.34	33.63	-14.99

Educación Media <sup>b/</sup>				
Curso	1954-1962		1962-1970	
	Nivel medio Fiscal	Nivel medio Particular	Nivel medio Fiscal	Nivel medio Particular
1°	39.39	88.09	159.42	40.51
2°	47.43	107.14	133.04	37.93
3°	57.89	94.74	122.22	62.16
4°	48.89	92.31	74.63	32.00
Total	47.31	95.10	129.68	42.71

**Fuentes:** Número de alumnos: Superintendencia de Educación Pública.

Población en edad escolar: estimaciones basadas en la proyección de población por sexo y grupos de edad para el período 1956-2000, elaborada por CELADE.

- a/ El cálculo para la Educación Básica consideró como población en edad escolar a la población comprendida en los grupos de edad entre 5 y 18 años.
- b/ Para la Educación Media se consideró como población en edad escolar a la población comprendida en los grupos de edad entre 12 y 24 años. Se tomaron ambas decisiones debido a que en las Estadísticas de la Superintendencia de Educación Pública aparecen en cada ciclo educacional sólo alumnos entre los grupos de edad señalados.

Las medidas más significativas tendientes a lograr la extensión del período escolar fueron:

- la extensión de la educación obligatoria al cuarto grado de educación primaria (1953);
- la prolongación de la escolaridad básica a 6 años de estudio; y
- la subsiguiente prolongación de 6 a 8 años (1965).

El problema de las deserciones escolares fue uno de los más serios que debió abordarse a lo largo de todo el período. La supervivencia escolar de los alumnos que ingresaron al sistema a principios de la década del 40 era bajísima, abandonando la mitad de ellos la escuela antes de haber cursado el 4° año básico (Ver cuadro III-52). Al final de primaria sólo llegaba un 17 por ciento y terminaban secundaria apenas un 2,8 por ciento.<sup>1/</sup> Entre los años 1940 y 1960 se adelantó muy poco en esta materia. Los estudios realizados durante el gobierno del Presidente Frei indicaban que alrededor de un 50 por ciento de las deserciones se producían entre el primer y segundo año básico, de modo que la escasa educación recibida se perdía por desuso. Por otra parte, más del 30 por ciento de los licenciados de la Enseñanza Primaria quedaban excluidos de la Educación Media y la deserción a este nivel alcanzaba casi un 75 por ciento de los alumnos matriculados.

Esta baja capacidad de retención <sup>encontraba</sup> centraba en parte importante su explicación en la insuficiencia y baja accesibilidad de los servicios educativos, por un lado, y en los controles para la promoción de grado y para el ingreso a la educación media y superior, por el otro.

---

<sup>1/</sup> Ver "Desarrollo de la Educación Chilena desde 1940" en Boletín Estadístico de la Universidad de Chile, Vol. III, N°1, 1959.

Cuadro III-52

PORCENTAJE DE SUPERVIVENCIA Y PERDIDA ENTRE PRIMER AÑO DE LA ENSEÑANZA  
PRIMARIA Y SEXTO AÑO DE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA

Enseñanza Primaria						
Años	1°	2°	3°	4°	5°	6°
1940	100,0	58,8	49,0	33,7	22,6	16,3
1941	100,0	64,4	50,9	35,7	23,8	17,2
1942	100,0	62,1	49,6	35,4	24,1	17,4
Supervi- vencia	100,0	61,8	49,8	34,9	23,5	17,0
Pérdida		38,2	50,2	65,1	76,5	83,0
Enseñanza Secundaria						
	I	II	III	IV	V	VI
1940	9,0	7,4	5,8	4,7	3,4	2,6
1941	9,5	7,7	6,1	5,0	3,7	2,8
1942	9,5	7,8	6,1	5,1	3,8	2,9
Supervi- vencia	9,3	7,7	6,0	5,0	3,6	2,8
Pérdida	90,7	92,3	94,0	95,0	96,4	97,2

Fuente: "Desarrollo de la Educación Chilena desde 1940", en Boletín Estadístico de la Universidad de Chile, vol. III, N° 1, 1959.



El problema fue abordado por ambos flancos. Así, se aumentó la disponibilidad de servicios mediante (1) la capacitación de personal docente y el mejoramiento de sus remuneraciones; (2) la construcción de locales escolares y de refacción de los ya existentes, y (3) su uso más intensivo. En cuanto al primer aspecto, se desarrolló una serie de iniciativas para mejorar la situación del magisterio, las cuales, junto a la creación de nuevas plazas, deberían estimular la elección por esta carrera profesional. Se dictó así, en 1953, el Estatuto del Magisterio y, en 1960, se normalizó la situación de los profesores con la del resto de empleados de la Administración Pública. Entre estos mismos años, se elevó en forma considerable el ingreso real del profesorado (alrededor de un 228 por ciento) y durante todo el período se crearon nuevas plazas de maestros. Para aumentar su número se ofreció incluso, a partir de 1965, la incorporación al servicio a los profesores jubilados.

Aun cuando no se tienen cifras que permitan evaluar exactamente el efecto de estas medidas, el aumento observado de profesores primarios entre los años 1959 y 1975 hace pensar que ellas fueron exitosas, beneficiando en forma bastante equitativa a las distintas provincias del país independientemente de la importancia numérica de su población escolar (Ver cuadro III-53).

En cuanto a la construcción de locales escolares, en 1960 se puso en marcha un plan de edificación escolar en el área rural y en 1961 se dispuso que la Corporación de la Vivienda debería incluir una unidad escolar en todas las poblaciones que construyera. Los resultados de este esfuerzo quedan de manifiesto en que entre 1964 y 1970 el número total de establecimientos educacionales en el país aumentó en un 20 por ciento debido principalmente al incremento de los locales fiscales que en 1970 llegaron a ser el 68 por ciento.<sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> Ver Estadísticas Educativas Comparativas, 1964-1970, Superintendencia de Educación Pública, Sección Estadísticas, Mayo 1970

Cuadro III-53

PROFESORES DE ESCUELAS PRIMARIAS DEL ESTADO  
(POR PROVINCIAS)

Provincia	1959	1975
Tarapacá	602	1.361
Antofagasta	684	1.299
Atacama	345	1.003
Coquimbo	1.112	2.189
Aconcagua	583	1.007
Valparaíso	1.550	3.178
Santiago	5.094	12.243
O'Higgins	1.049	1.542
Colchagua	441	1.151
Curicó	356	755
Talca	673	1.596
Maule	376	762
Linares	620	1.275
Ñuble	1.119	2.296
Concepción	1.714	3.928
Arauco	318	680
Bío-Bío	563	1.105
Malleco	684	1.519
Cautín	1.016	2.139
Valdivia	728	1.749
Osorno	351	994
Llanquihue	584	1.345
Chiloé	535	983
Aysén	129	315
Magallanes	221	556
<b>Total País</b>	<b>21.460</b>	<b>46.970</b>

Fuentes: Datos 1959: Año Pedagógico 1959, Universidad de Chile, Instituto de Educación, Centro de Documentación (Santiago, Chile). Datos 1975: Superintendencia de Educación Pública.

Por último, se sumó a lo anterior la instauración a partir de 1959 de la doble jornada escolar, que permitió duplicar potencialmente la capacidad de los establecimientos.

La segunda vertiente de acción fue un conjunto de medidas tendientes a aumentar la fluidez dentro del sistema. Es así como durante el gobierno de Frei se estableció en la educación básica el sistema de promoción automática para los primeros años y de acuerdo al promedio general de notas en el séptimo y octavo años, y se suprimieron los exámenes de admisión para la enseñanza media.

La acción combinada de estas distintas medidas trajo como consecuencia una notable disminución en las deserciones escolares a nivel básico que afectó positivamente a todas las provincias del país, como se aprecia en el Cuadro III-54. Se estima que estas medidas incidieron en un aumento del 61 por ciento de la matrícula en el Nivel Medio.

El estudio de los cambios de la fecundidad por grupos de comunas agrupadas según su nivel de ruralidad, cuyos resultados se reseñaron en el capítulo II, permitió además estudiar los patrones de cambio de diversas variables, entre ellas la educación.<sup>1/</sup> En el gráfico III-3 se representa el cambio ocurrido en el nivel de instrucción de la población y en la matrícula en educación básica y media en comunas urbanas, de ruralidad media y de ruralidad alta. Ese estudio llegó a concluir que en el contexto de alta ruralidad, la matrícula en educación básica es la variable que experimenta un avance más notable al elevarse en el decenio 1960-1970 de 58 por ciento a 84 por ciento. El avance

---

<sup>1/</sup> Ver Informe sobre Chile, Vol. II, Cap. III, págs. III-64 a III-139.

Cuadro III-54

DESERCIÓN ESCOLAR AL NIVEL PRIMARIO POR PROVINCIAS.  
(GENERACION 1951-1960-1965)<sup>a/</sup>

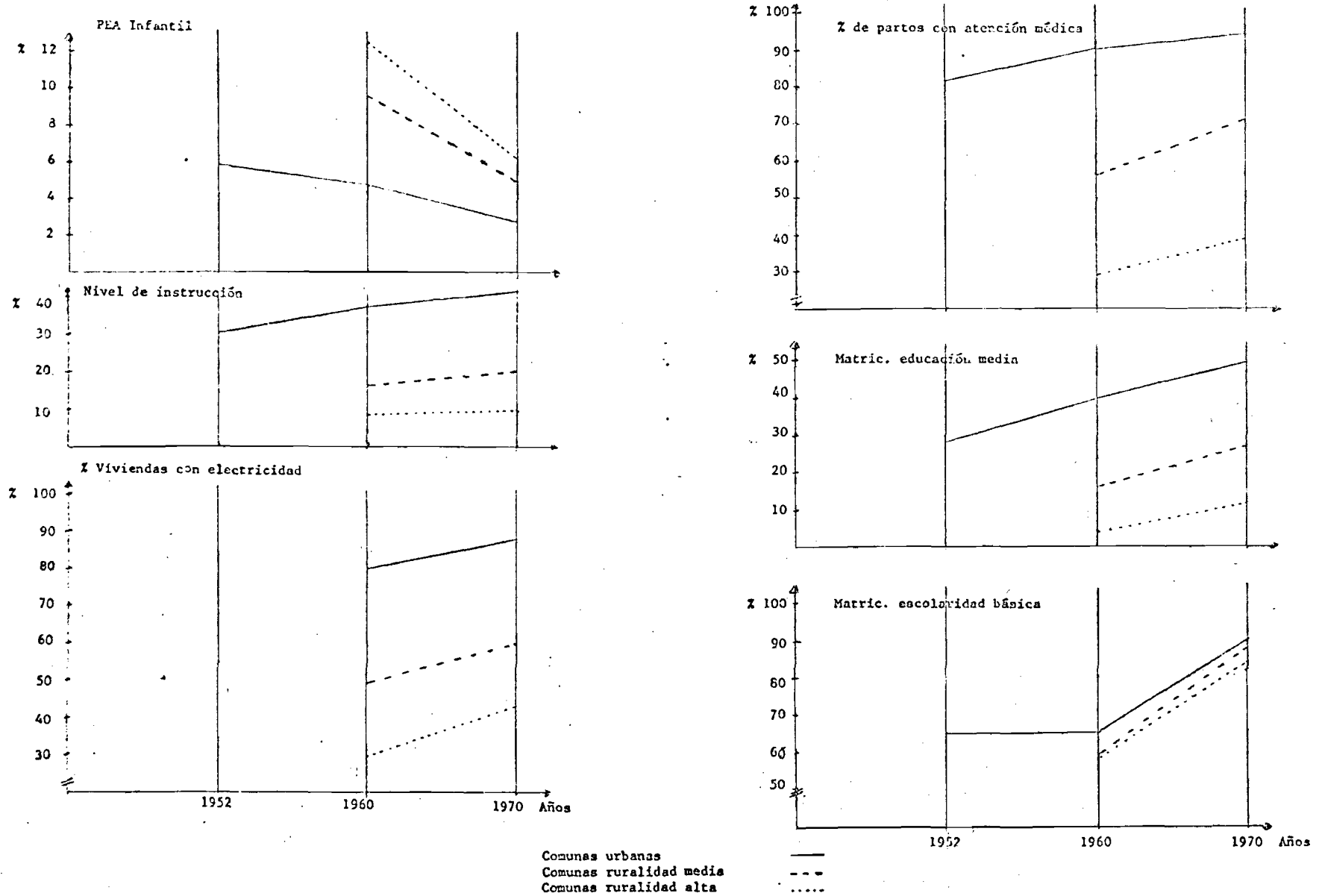
Provincia	Porcen- tajes 1951-1956	Porcen- tajes 1960-1965	Porcentajes 1965-1970	
			Rural	Urbano
Tarapacá	55.0	32.6	74.5	26.5
Antofagasta	56.4	35.0	70.0	26.0
Atacama	68.4	54.6	74.4	35.5
Coquimbo	84.2	66.9	67.6	41.0
Aconcagua	81.0	67.8	71.9	50.4
Valparaíso	62.2	44.2	79.9	38.2
Santiago	62.5	47.6	66.5	41.5
O'Higgins	83.9	65.9	74.2	46.0
Colchagua	88.8	76.1	71.4	49.4
Curicó	81.9	74.8	74.6	42.7
Talca	77.6	70.0	77.9	45.2
Maule	81.3	70.8	81.9	41.6
Linares	84.7	75.2	77.8	46.7
Ñuble	81.9	71.1	71.2	45.8
Concepción	69.8	53.6	78.8	42.5
Arauco	87.0	80.2	88.0	37.4
Bío-Bío	86.6	76.5	76.3	48.0
Malleco	82.4	72.0	86.5	43.2
Cautín	89.0	74.4	84.5	37.0
Valdivia	85.6	74.8	81.9	53.0
Osorno	87.8	75.8	80.9	49.5
Llanquihue	83.0	74.8	88.4	53.2
Chiloé	92.1	78.2	71.7	11.1
Aysén	78.8	73.6	79.5	49.6
Magallanes	66.4	35.8	85.8	29.0

Fuente: Datos obtenidos a partir de datos de supervivencia escolar en: Schiefelbein, Ernesto, Diagnóstico del Sistema Educativo Chileno en 1970, pág. 235.

a/ La deserción escolar se obtuvo calculando el recíproco de la supervivencia escolar. La supervivencia escolar se obtuvo calculando el número de matrículas en 6° Año Primario como porcentaje de los matriculados en Primer Año, 6 años antes.

### Gráfico III-3

Chile: CAMBIOS EN ALGUNAS VARIABLES EN TRES CONTEXTOS  
ESPACIO-ESPACIALES (PROMEDIOS NO PONDERADOS)



Fuente: Censos de Población y Vivienda 1952, 1960 y 1970.

fue mayor mientras más retrasadas eran las comunas, lo que condujo a una atenuación de las diferencias existentes entre ellas. Es interesante comprobar que esta variable sigue un patrón de cambio muy semejante al observado en la fecundidad. Ambas experimentan un cambio en relación con su nivel más alto del orden del 30 por ciento; en ambas la correlación entre los niveles del 60 y del 70 es relativamente baja (.51 y .45 respectivamente), siendo superior la correlación entre el nivel de 1960 y la magnitud de cambio en el período (-.68 y -.62, respectivamente). Debido a esto, ambas tienden a reducir su variabilidad interna, mientras una se eleva (la escolaridad básica) y la otra descende (la fecundidad). Este mismo patrón de cambio se observa en la tasa de participación infantil, variable, como se vio, estrechamente asociada -y presumiblemente dependiente - de la cobertura de la educación primaria.

En las comunas urbanas, la matrícula en educación básica, que se había mantenido estabilizada en 64 por ciento entre 1952 y 1960, experimenta un enorme aumento entre 1960 y 1970 llegando a 90 por ciento en este último año, lo que implica lógicamente una muy baja dispersión entre ellas y un alto grado de homogeneidad entre los contextos urbanos en este aspecto (ver Tabla A, Anexo 2). La matrícula en educación media, por su parte, experimentó un notable incremento a lo largo del período en el conjunto de las comunas urbanas. La dispersión, que era relativamente importante hasta 1960 (desviación estándar de 14.9) se reduce considerablemente en 1970, lo que implica que las diferencias entre las comunas se atenuaron. Este proceso de mejoramiento en el acceso efectivo a la educación media con homogeneización creciente entre las comunas se debe a que los mayores avances en este aspecto se produjeron precisamente en las comunas que en 1960 tenían niveles relativamente más bajos (la correlación entre niveles 1960 y cambios entre 1960 y 1970 es muy alta: -.91), lo que no obsta para que las posiciones relativas de las comunas no varíen mayormente entre ambos años. Puede con-

cluirse así que el patrón de crecimiento de la matrícula en educación media es exactamente el mismo que el patrón de descenso de la fecundidad al interior del contexto urbano.

De todo lo anterior se desprende que la política educacional, particularmente la implementada durante la administración Frei, tuvo un claro efecto redistributivo, desde una perspectiva socio-espacial.

iv) Los programas de alfabetización y de educación de adultos

El último aspecto que tocaremos aquí se refiere a las acciones educativas dirigidas a las personas que han sobrepasado la edad escolar. El principal problema <sup>desde</sup> / este punto de vista era el analfabetismo, resultado directo de la baja escolaridad y de la reducida capacidad de retención del sistema educativo.

Según el Censo de Población, en el año 1952 los analfabetos eran cerca de un 20 por ciento de la población total del país. Para erradicar definitivamente esta situación el gobierno inició ese año una cruzada de alfabetización, para lo cual dictó una Ley Orgánica de Educación Fundamental de Emergencia y elaboró un plan de alfabetización popular.

Este plan llegó a contar con 1.314 Centros de Alfabetización en 1957. No obstante, para las metas que deseaban lograrse, el analfabetismo siguió afectando a un porcentaje importante de la población. Por tal motivo, en 1965 el gobierno del presidente Frei realizó un nuevo esfuerzo y desarrolló un Programa de Educación Básica Comunitaria, cuyo objetivo era reducir el analfabetismo de la población mayor de 15 años. Este último programa permitió la creación de 2.600 centros de enseñanza para adultos, logrando aumentar la educación de adultos en un 57 por ciento en relación a las cifras correspondientes al año 1964 (35.000 personas).

El esfuerzo realizado en estos años se centró principalmente en la población rural y entre ésta, en los grupos más jóvenes de la población económicamente activa (Ver cuadro III-55).

Se agrega a lo anterior que a partir de 1966 se iniciaron los Programas Extraordinarios de Educación de Adultos. Para implementar estos programas se instauró por decreto el Sistema Nacional de Aprendizaje, el cual comprendió tres años de enseñanza a adultos para completar el ciclo básico y dar una especialidad, compatibilizando el horario de clases con las horas de trabajo. Dentro de este sistema se organizaron Centros de Educación de Adultos, los cuales hasta 1969 habían atendido a 385.000 personas. De acuerdo a evaluaciones que el gobierno hizo de estos programas y del Programa de Educación Básica Comunitaria, se estima que gracias a ellos la tasa de analfabetismo de adultos se redujo de un 16,4 por ciento en 1964 a un 11 por ciento en 1969.

b) El desarrollo del sistema de seguridad social

La seguridad social pretende atender ciertos "estados de necesidad" que afectan a la población relacionados tanto con la salud como con las contingencias derivadas del trabajo o de las obligaciones familiares. En esta sección centraremos la atención en estas últimas que caen en el ámbito de la previsión social, atendiendo al desarrollo de los servicios de salud en la sección siguiente.

Es necesario tener en cuenta que aunque ambos aspectos de la seguridad social han evolucionado en Chile en estrecha interacción, las medidas que se refieren al fomento y desarrollo de la salud han sido tomadas principalmente por iniciativa del Estado y del sector médico, mientras que la legislación referente a la previsión social propiamente tal ha surgido de los sectores asalariados mejor organizados y con mayor capacidad de presión



Cuadro III-55

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL ALFABETISMO SEGUN GRUPOS DE EDAD  
EN LAS ZONAS URBANA Y RURAL, AÑOS 1952, 1960, 1970

Grupo de edad	Urbana			Rural			Totales			
	1952	1960	1970	1952	1960	1970	1940	1952	1960	1970
15 a 29 años	93,5	95,1	95,7	71,9	77,1	84,5	-	85,3	89,4	94,3
29 años y más	85,8	87,7	88,3	57,2	61,1	63,0	66,9	75,2	79,4	83,8
Total 14 años y más	89,1	90,8	91,5	63,0	67,9	71,8	71,2	79,5	83,6	88,3

Fuente: Schiefelbein, Ernesto, Diagnóstico del sistema educacional chileno en 1970, pág. 169 (en base a datos de los censos de los años respectivos).

dentro del sistema político, extendiéndose luego en mayor o menor grado a otros grupos de trabajadores.

Por esta razón, las características de la cobertura de las medidas de seguridad social han diferido según se trate de un tipo u otro de prestación. Así, por ejemplo, las primeras leyes dictadas en materia de salud tuvieron como objetivo conceder protección a los sectores de la población de más bajos recursos beneficiando especialmente a los sectores obreros.<sup>1/</sup> En cambio, como ya se señaló, las leyes relacionadas con el área que más propiamente se ha llamado "previsión social" beneficiaron desde su inicio a los sectores que tuvieron más capacidad de presión, esto es, a grupos de empleados públicos y privados.

i) Antecedentes históricos

La obtención de beneficios de asistencia social y de seguros sociales en Chile, como ya se ha dicho, ha sido la lucha de sectores laborales aislados que buscan soluciones para sí, independientemente de la situación general.

De este modo, los beneficios que fueron siendo otorgados por el Estado en esta materia discriminaban por grupos sociales en la calidad y cantidad de los beneficios prestados, así como en la fecha a partir de la que ellos fueron otorgados, de acuerdo a la capacidad de presión de cada uno de ellos. No existió, de esta manera, una política uniforme ni tampoco una estructura administrativa integrada a través de la cual se distribuyeron<sup>a</sup> estos beneficios.

<sup>1/</sup> El principio que fundamentó estas leyes es que el Estado sólo debe protección a los más débiles. Véase, Gutiérrez, Raúl, "Acceso de Obreros y Empleados a los Beneficios de la Medicina Socializada", en Salud Pública y Bienestar Social, CEPLAN, 1976, pp. 88-95.

Otra no menos importante característica de la previsión social fue que cada grupo social aportaba recursos al sistema previsional, los que se repartían junto con el aporte correspondiente del Fisco dentro del propio grupo imponente. Este mecanismo evitaba toda posibilidad de utilizar a la Previsión Social como un mecanismo redistribuidor del ingreso.

Debido a estas características del sistema previsional, <sup>en forma</sup> paralela al otorgamiento de beneficios, se fueron creando Cajas de Previsión cuya función ha sido la de administrar los recursos de los distintos grupos de imponentes.

Los primeros grupos sociales que obtuvieron beneficios fueron sectores de las Fuerzas Armadas y de Empleados Públicos. La primera Caja que benefició a grupos de obreros fue la Caja de Previsión de los Ferrocarriles del Estado, creada en 1918.

La primera legislación uniforme que beneficiaba a amplios sectores sociales fue la Ley N°4054, aprobada en 1924, que beneficiaba con seguros de enfermedad, invalidez, maternidad y vejez a toda la población obrera a través de la Caja de Seguro Obligatorio. Como puede observarse, este organismo centralizaba tanto las prestaciones médicas como los auxilios sociales y los seguros.

En materia de auxilios sociales familiares, la ley sólo amparó inicialmente a los empleados, otorgándoles en 1938 el beneficio de asignación familiar (ley 6020). Algunos sectores obreros recibieron también en esa época este subsidio mediante conquistas laborales y convenios con la parte patronal. No obstante, su cobertura no es significativa y la ley incluyó al total del sector obrero tan sólo en 1953 como parte de un importante plan de gobierno que buscaba aumentar los ingresos y, a través de éstos, la capacidad de consumo de este sector de la población.

La diversidad de leyes y beneficios, así como la falta de cobertura de algunas contingencias para vastos grupos de población, condujo durante los gobiernos radicales a la elaboración de estudios tendientes a reformar el sistema previsional buscando una mayor uniformidad y cobertura. Estos estudios se hicieron conjuntamente con los estudios destinados a reformar el sistema de salud en Chile. Es por ello que la misma ley <sup>que</sup> creó el Servicio Nacional de Salud dio vida al Servicio de Seguro Social (S.S.S.), cuya misión fue reemplazar a la Caja de Seguro Obligatorio en el campo de la previsión. El proyecto de ley presentado al Congreso en materia de previsión social era más amplio que los beneficios que definitivamente fueron aprobados. La ley aprobada (Ley 10.343, Agosto de 1952) no incluyó seguros por cesantía y por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. La Ley legisla, además, únicamente para el sector obrero, manteniendo la desigualdad básica entre obreros y empleados y manteniendo asimismo la discriminación entre los distintos sectores de empleados.

ii) Las políticas de previsión social durante el período 1952-1970

El período se inicia con la entrada en vigencia de un completo cuerpo legal (Ley 10.343) que ofrece un régimen general para la administración de la seguridad social. Dentro de este marco, dos serán los principales problemas que serán abordados por el gobierno: por una parte, la persistencia de una diversidad de leyes que establecen regímenes y beneficios especiales a determinados sectores, con la correspondiente maraña burocrática; <sup>por</sup> ~~por~~ otra, la insuficiente cobertura efectiva del sistema.

En cuanto a lo primero, cabe mencionar por vía de ejemplo que, hacia 1960, en el ámbito de los empleados de los sectores público y privado, existían además de dos sistemas generales, de los que se beneficiaban poco

más de 1 millón de personas, 30 sistemas especiales de los que se beneficiaban unos 263 mil. En el ámbito obrero, la diversidad era mucho menor (sólo 4 sistemas especiales), siendo el Servicio de Seguro Social el organismo que centralizaba la casi totalidad de estos servicios.<sup>1/</sup>

El cuadro III-56 permite apreciar las notables desigualdades existentes entre diversos grupos ocupacionales en cuanto a los beneficios percibidos del sistema de seguridad social.

Teniendo en cuenta esta situación los gobiernos intentaron sucesivamente realizar reformas integrales en esta materia. Para este efecto, se constituyeron comisiones que elaboraron sendos informes que contenían un exhaustivo diagnóstico de la situación, más un proyecto de reforma.<sup>2/</sup> Sin embargo, ninguno de estos proyectos fue aprobado en su oportunidad por el Congreso. Según el Presidente Frei, quien en dos ocasiones envió un proyecto de reforma al Congreso para su aprobación (1965 y 1969), la reforma nunca fue aprobada porque hería tanto los intereses de la izquierda como los de la derecha.<sup>3/</sup>

Por esto, las acciones de los gobiernos se orientaron a reformas parciales del Servicio de Seguro Social o a intentar dar el mejor destino posible a los fondos que administran las Cajas de Previsión y, en ciertos casos, a mantener el valor de los beneficios adquiridos, amenazados por la inflación, y a reducir las desigualdades preexistentes.

1/ Ver Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1964, Tomo I pp. 133-584.

2/ Ver Informe de la misión Klein y Sacks, El Sistema de Previsión Social Chileno, Santiago de Chile, agosto 1958.

Ver Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena. Tomo I y II Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1964.

3/ Ver mensaje Presidencial 1969 y 1970. Según el Presidente Frei, la reforma elevaba la contribución que debían hacer los sectores de más altos ingresos, a la vez que arrebatava una bandera política a los partidos de izquierda.

## Cuadro III-56

DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIOS (EGRESOS MENOS GASTOS DE ADMINISTRACION) ENTRE  
LOS GRUPOS OCUPACIONALES, 1959  
(En miles de escudos)

Grupos	Beneficios 1	% del total 2	N° de activos 3	E° per cápita 4	N° de acti- vos y pasi- vos 5	E° per cápita 6
Trabajadores manuales, sector privado	124.179,9	35,1	1.240.200	100	1.343.843	92
Empleados públicos	50.785,2	14,3	133.071	382	165.481	307
Empleados y obreros municipales	3.239,7	0,9	7.235	448	9.619	337
Personal de ferrocarriles del Estado	20.730,0	5,9	25.000	829	41.600	498
Personal de Carabineros, Investiga- ciones y Prisiones	19.974,7	5,6	26.129	764	47.372	422
Personal de la Defensa Nacional	45.530,3	12,9	44.337	1.027	74.075	615
Empleados particulares	51.775,2	14,7	190.670	272	202.366	255
Empleados bancarios	10.066,2	2,8	14.022	718	16.456	612
Periodistas y fotograbadores	6.215,3	1,8	12.400	501	16.002	388
Residentes	21.325,9	6,0	7.384.000	3	--	--
TOTAL	353.822.4	100,0				

Fuente: Comisión de Estudios de la Seguridad Social, Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena, Tomo II, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1965, Cuadro N° 14, pág. 836.

El beneficio que mayor impacto tuvo durante estos años fue el ya comentado derecho de los obreros a percibir asignación familiar (1953). Aparte de éste, en el año 1959 se legisló sobre la posibilidad de prolongar el subsidio post-natal. En este mismo sentido, siguiendo con la política de proteger al núcleo familiar, se otorgó en 1961 asignación escolar a los hijos de obreros con menos de dos sueldos vitales mensuales.

En 1965 se aumentó el subsidio por cesantía, pagándose el 100 por ciento del promedio de sueldos de los últimos doce meses en lugar del 80 por ciento que se pagaba con anterioridad a esa fecha.

La otra gran conquista del sector asalariado durante este período fue la dictación de la ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (Ley 16.744 de 1968). Esta Ley se dictó tratando de ceñirse al criterio de uniformidad que se deseaba para toda la legislación en seguridad social. Es así que cubre por igual a todos los trabajadores incluso a los estudiantes. Entre sus disposiciones se reconoce el derecho de recibir pensiones a las viudas o hijos de accidentados.

Volviendo al tema de las asignaciones familiares, cabe destacar que a lo largo del período se consiguió una substancial elevación de su monto en relación con el salario mínimo vital obrero (ver cuadro III-57) lo que condujo a su vez a una reducción de la notable diferencia que existía en esta materia entre los empleados y los obreros (ver cuadro III-58). Dado que la asignación familiar percibida por cada trabajador es directamente proporcional al número de hijos menores que tenga, puede esperarse que los avances conseguidos en este ámbito de la seguridad social hayan contribuido <sup>a</sup> más a frenar la caída de la fecundidad que a provocarla.

Cuadro III-57

ASIGNACION FAMILIAR SERVICIO DE SEGURO SOCIAL EN RELACION AL  
SUELDO VITAL OBRERO

Año	Asig. Familiar <u>a/</u>	Sueldo Vital Obrero <u>b/</u>	A.F./S.M.O.
1954	2,19		
1955	8,11		
1956	15,60	26,96	57,87
1957	21,87	35,09	62,33
1958	23,23	42,10	55,17
1959	33,63	57,55	58,44
1960	33,63	66,15	50,84
1961	38,84	77,18	50,32
1962	39,49	80,91	48,81
1963	45,73	103,32	44,26
1964	58,94	150,23	39,23
1965	114,43	207,92	55,04
1966	159,51	261,77	60,94
1967	208,05	306,27	67,93
1968	260,06	373,34	69,66
1969	346,75	477,50	72,62
1970	520,12	617,41	84,24

Fuente: a/ Superintendencia Seguridad Social, 1971.

b/ Onetto, Enrique, Política de Remuneraciones, Índice de Sueldos y Salarios, 1972, CEPLAN, Mimeo.

Cuadro III-58

MONTO DE LA ASIGNACION FAMILIAR DE EMPLEADOS PUBLICOS Y  
PARTICULARES EXPRESADO EN UNIDADES DE ASIGNACION  
FAMILIAR OBRERA

Años	Empleados Públicos	Empleados Particulares
1954	5,42	7,18
1960	2,06	3,26
1970	1,57	2,38

Fuente: Cálculo en base a datos de Onetto, Enrique, Política de Remuneraciones, Índice de Sueldos y Salarios, 1972, CEPLAN, Mimeo.



El segundo frente de acción en el campo de la previsión fue el de la cobertura efectiva. Nos centraremos aquí en el Servicio de Seguro Social por ser el organismo de mayor cobertura al que deben afiliarse obligatoriamente todos los obreros y al que pueden afiliarse además los trabajadores por cuenta propia de bajos ingresos.<sup>1/</sup> De este modo la cobertura potencial del S.S.S. incluye prácticamente a todos los sectores sociales que han mostrado tradicionalmente los más altos niveles de fecundidad.

Como se aprecia en el cuadro III-58a, la cobertura efectiva del Servicio de Seguro Social se extendió hasta alcanzar en 1970 cerca del 100 por ciento de los asalariados en las actividades de minería, industria y construcción, y del 85 por ciento para la agricultura. De esta manera puede afirmarse que todos los sectores claves para el cambio de la fecundidad estaban cubiertos por la seguridad social en 1970. Cabe destacar que en las ramas de minería, industria y construcción se habían alcanzado ya en 1952 niveles muy altos de cobertura, siendo la población ocupada en la agricultura -la con menor capacidad de presión en el pasado debido a su falta de organización sindical- la que más progresó en este aspecto. Así, la PEA en agricultura cubierta por el Servicio de Seguro Social se elevó desde 44 por ciento en 1952 a 52 por ciento en 1960 y, después de su organización como resultado de la ley de sindicalización campesina, alcanzó al 85 por ciento en 1970. El carácter redistributivo del proceso resulta aquí evidente.

---

<sup>1/</sup> Hasta 1969 se podían afiliar al S.S.S. los trabajadores por cuenta propia con ingresos inferiores o iguales a un sueldo vital. A partir de ese año se eleva a tres sueldos vitales el límite superior para afiliarse al S.S.S.

Cuadro III-58a

COTIZANTES DEL S.S.S. COMO PORCENTAJE DE LA PEA,  
POR RAMAS DE ACTIVIDAD

Rama de actividad	1952	1960	1970
Agricultura	44,0	52,0	85,0
Minería	105,0	130,0	103,0
Industria	71,0	80,0	93,8
Construcción	93,0	94,0	94,0
Electricidad, gas, agua	41,0	69,0	70,0
Comercio	36,0	46,0	46,0
Transporte y co- municaciones	28,0	16,0	19,0
Servicios	29,0	22,0	20,0

Fuente: Anuario S.S.S. años respectivos.

c) El desarrollo del sistema de saludi) Antecedentes históricos

Es con la aprobación de la Constitución de 1925 que se reconoce públicamente el derecho de la población a la salud y la correspondiente obligación del Estado de crear las condiciones y proveer los medios que permitan el pleno ejercicio de ese derecho. Con anterioridad, las acciones en el campo de la salud se habían ubicado más bien en el marco de las actividades de beneficencia destinadas a atender a los grupos indigentes.

Desde principios de siglo hasta 1952, fecha en que se crea el Servicio Nacional de Salud, se evoluciona hacia la progresiva socialización de la medicina. Es así como ya en los primeros años de la República se fundó el Servicio de Beneficencia, organismo autónomo vinculado a instituciones de caridad de la Iglesia Católica. El Servicio de Beneficencia fue financiado parcialmente por la Hacienda Pública y su objetivo fue la atención de los menesterosos. Con este mismo carácter e igual objeto, se creó en 1830 la Junta Directora de Hospitales y Casas de Expósitos. Más tarde, en 1854, los Servicios de Beneficencia y la Junta Directora de Hospitales se convirtieron en la Junta de Beneficencia de Santiago. La aparición de otras juntas de beneficencia locales determinó en 1932 la fundación de la Junta Central de Beneficencia, la cual tenía como función la coordinación de las juntas locales. Desde la fecha de su creación hasta 1952, la Beneficencia tuvo la propiedad y administración de la mayoría de los establecimientos asistenciales del país, en los cuales se daba asistencia gratuita a los indigentes.

La primera institución pública vinculada a la salud, el Consejo Superior de Higiene, se creó en 1890. Esta institución fue la antecesora de la Dirección General de Salud, que se fundara treinta años más tarde.

socialización de,

Un paso importante en el proceso de la medicina se dio con la dictación en 1924 de la ley 4054 -a la que hiciéramos mención- que creó la Caja de Seguro Obrero y dentro de ella un Departamento Médico, destinado a proporcionar atención ambulatoria en consultorios y domicilios a todos los obreros, sus cónyuges e hijos menores de dos años. Para implementar esta medida se establecieron servicios y consultorios. En zonas rurales, se crearon postas a cargo de matronas y practicantes.

Por otra parte, para dar una mejor atención a sus beneficiarios, la Caja estableció convenios con la Beneficencia para que ésta a través de sus hospitales atendiera a los asegurados. Con esta iniciativa, la Caja dio un primer paso hacia la integración de los establecimientos e instituciones de la Salud, intento que se estructuraría con mayor precisión al fundarse el Servicio Nacional de Salud. Desde entonces y hasta la fundación de dicho Servicio, las acciones de las instituciones encargadas de la Salud y las de sus profesionales se orientan a integrar y coordinar las distintas medidas y a evaluar su evolución en torno a ciertos objetivos mínimos. Con este fin, en 1936 se realizó la Primera Convención Médica de Chile y durante ese mismo año se reunieron en otra Convención los médicos de la Caja de Seguro Obligatorio, en la cual se analizó la acción desarrollada por ese organismo en los primeros diez años de vida. En dicha Convención se llegó a la conclusión que la política adoptada no había logrado una mejoría apreciable en el nivel de vida de la población, destacándose que la tasa de mortalidad infantil seguía registrando un nivel excesivamente alto.

Uno de los resultados de esta reunión fue la creación por parte de la Caja de una sección "Madre e Hijo", la cual debería encargarse de la obrera y de la esposa del obrero durante su embarazo y del hijo asegurado hasta

sus dos años de edad, protegiendo a la embarazada y previniendo al hijo de la desnutrición (Ley 6263). Para las madres que no tenían derecho a atención en la Caja de Seguro, se creó la Dirección General de Protección a la Infancia y a la Adolescencia (PROTINFA). Su función era la atención preventiva materno-infantil. Esta institución tuvo diez años de vida y se considera que su éxito fue escaso.

La preocupación de los médicos se centró también en aspectos de prevención de la salud. En atención a esta contingencia, se dictó la ley 6174 sobre Medicina Preventiva. Según esta ley, los diversos institutos preocupados de la seguridad social debían establecer servicios para vigilar el estado de salud de sus asegurados. Esta ley motivó que las Cajas de Empleados- particulares y públicos- que hasta la fecha no contaban con servicio de atención médica, establecieran en forma conjunta el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA).

En forma paralela a estas medidas se fue perfeccionando la capacitación y la organización de los profesionales de la salud. En 1943 se fundó la Escuela de Salubridad de la Universidad de Chile; la Ley 9623 creó el Colegio Médico de Chile y la ley 10.233 fijó el Estatuto del Médico Funcionario. El desarrollo de la profesión médica permitió que sus profesionales se transformaran en un grupo que influiría decisivamente en la política de salud.

Como consecuencia del desarrollo institucional en el área de la salud, así como de las inquietudes de sus profesionales, en 1940 se designó una Comisión para perfeccionar la ley 4054, presidida por un médico y compuesta en su gran mayoría por profesionales de esta área. El proyecto elaborado por esta Comisión fue presentado al Congreso al año siguiente y sólo en

1952 se convirtió en la ley 10.383, la cual creó el Servicio Nacional de Salud (SNS). Esta ley lleva la firma del Presidente Gabriel González Videla y fue dictada prácticamente al término de su mandato (agosto de 1952).

En materia de salud, esta ley dispone proporcionar atención médica a la esposa del obrero aun cuando no esté embarazada y a los hijos de aquéllos hasta la edad de quince años. Se estima que esta medida otorgó atención médica curativa a alrededor del 65 por ciento de la población de dicha época. De acuerdo al monto de la cobertura del SNS, se considera que este es el "pilar básico del sector público en salud, tanto en lo que se refiere a recursos como en lo que respecta a las acciones que debía realizar. Su creación significó 'legalmente' una revolución en salud, ya que hubo un verdadero vuelco con cambios de estructuras, organización, programas y metas, todo lo cual colocó a Chile en una posición de avanzada en este campo".<sup>1/</sup>

ii) Las acciones del Estado entre 1952 y 1970

La puesta en marcha del SNS significó un importante esfuerzo en inversiones de infraestructura. La construcción de nuevos hospitales y el reacondicionamiento de los antiguos fue tal vez la acción que tuvo mayor continuidad durante los años que se analizan. Gracias a este esfuerzo, fue posible aumentar la atención médica tanto en hospitalizaciones como en horas médicas de atención en las distintas zonas del país (cuadros III-59 y III-60).

No obstante, el impacto que se hizo sentir en el aumento de la cobertura después de los primeros años de vigencia de la ley no se mantuvo con la misma fuerza durante todo el período que se analiza. El ritmo de

---

1/ Rodríguez, Fernando, "Estructura y Características del Sector Salud" en Salud Pública y Bienestar Social, CEPLAN, 1976.

Cuadro III-59

VARIACION PORCENTUAL DE HORAS DE ATENCION MEDICA DEL S.N.S.  
 POR C/MIL HABITANTES, POR PROVINCIAS, DURANTE TRES PERIODOS PRESIDENCIALES

Provincia	Consultas médicas			Consultas materno-infantiles (Obstétricas y pediátricas)		
	1952- 1958	1958- 1964	1964- 1970	1952- 1958	1958- 1964	1964- 1970
Tarapacá	40.1	26.7	14.9	29.2	45.2	11.7
Antofagasta	75.7	2.3	(-) 9.6	57.5	21.3	(-) 20.4
Atacama	130.0	(-) 20.0	18.3	(-) 17.4	59.6	(-) 14.7
Coquimbo	50.9	13.7	16.5	70.9	22.1	13.1
Aconcagua	42.4	(-) 10.3	22.5	21.8	(-) 11.5	17.5
Valparaíso	60.9	(-) 6.3	(-) 8.6	97.4	2.3	(-) 17.9
Santiago	75.4	4.1	(-) 5.2	119.1	19.3	(-) 13.3
O'Higgins	101.7	(-) 4.6	25.7	129.8	(-) 0.7	1.1
Colchagua	87.6	(-) 3.9	29.3	145.8	4.9	20.2
Curicó	283.7	(-) 3.5	(-) 27.2	366.7	20.4	(-) 40.5
Talca	5.8	62.5	(-) 27.3	58.5	45.5	(-) 36.5
Maule	99.6	(-) 26.1	67.5	123.9	(-) 13.0	(-) 5.0
Linares	140.0	(-) 40.2	24.2	315.7	(-) 24.1	3.2
Ñuble	62.0	18.8	(-) 5.9	109.2	29.8	(-) 34.1
Concepción	(-) 1.1	1.2	(-) 12.9	0.5	7.6	(-) 20.9
Arauco	59.3	19.3	20.3	252.1	27.6	(-) 8.6
Bío-Bío	52.3	44.6	16.2	67.9	78.7	2.7
Malleco	100.7	19.2	7.0	226.6	47.7	(-) 9.1
Cautín	40.8	109.3	9.3	105.4	117.4	0.0
Valdivia	31.3	20.1	40.2	32.5	(-) 27.4	102.0
Osorno	18.5	15.2	32.4	48.7	35.9	1.9
Llanquihue	124.9	(-) 15.7	3.9	191.7	10.7	0.9
Chilcá	325.2	4.3	44.9	477.1	30.7	33.2
Aysén	178.8	28.1	26.4	358.8	22.1	29.9
Magallanes	53.5	44.4	5.3	132.7	69.0	(-) 29.9

Fuente: Anuarios S.N.S. Atención y Recursos 1952-1958, 1964-1970.

Cuadro III-60

## NUMERO DE CAMAS POR CADA 1000 HABITANTES

Provincia	1958	Total camas	1964	Total camas	1970	Total camas
Tarapacá	5,5	670	4,5	678	4,1	760
Antofagasta	3,8	825	3,4	825	4,8	1.269
Atacama	2,9	319	2,3	319	3,2	516
Coquimbo	2,6	804	2,5	857	2,5	879
Aconcagua	4,1	592	3,9*	606	7,6	1.287
Valparaíso	3,4	2.065	3,7	2.583	4,2	3.295
Santiago	4,6	10.655	2,7*	7.802	3,3	7.119
O'Higgins	3,1	807	2,7	797	3,2	1.036
Colchagua	2,0	314	2,3	393	2,3	399
Curicó			4,5	516	4,3	520
Talca	2,9	598	3,9	875	3,6	875
Maule	2,2*	176	2,1	176	2,0	176
Linares	3,0	508	2,8	514	2,6	514
Ñuble	2,9	846	2,8	879	2,7	912
Concepción	3,4	1.783	3,4	2.046	3,4	2.324
Arauco	1,8	159	2,7	264	2,6	264
Bío-Bío	3,1	508	2,7	512	2,9	583
Malleco	2,7	476	3,6	657	3,7	688
Cautín	0,8	337	2,3	991	2,6	1.151
Valdivia	2,7	701	2,9	809	3,3	968
Osorno	2,6	373	2,6	413	3,0	508
Llanquihue	1,8	299	2,5	465	3,0	624
Chiloé	2,2	234	2,4	266	2,2	254
Aysén	3,0	105	3,1	138	2,8	144
Magallanes	3,6	256	4,4	363	5,3	505

Fuente: Anuarios S.N.S. Atención y Recursos 1958-1964-1970.

\*/ Número de camas incompleto.



aumento en relación a la cantidad de población cubierta no fue constante y manifestó una tendencia decreciente a fines del período, especialmente en las horas de atención médica.

La variación de la tendencia al aumento de cobertura en relación a la población total puede deberse a que una vez que se alcanzó un determinado nivel de cobertura, mantener el ritmo de crecimiento de los servicios de salud habría requerido de nuevas y más complejas acciones de difícil imple - mentación. Sin embargo, es también posible que ello se deba a la combina - ción de dos fenómenos de distinto orden; por un lado, al aumento de la po - blación y, por otro, al paulatino descenso que se observa en el presupues - to de salud (cuadro III-61).

Sin embargo, el aumento de cobertura fue una preocupación constante en estos años. Junto con la construcción de hospitales, se implementó una se - rie de acciones que tenían por objeto aumentar la cobertura facilitando el acceso al servicio de salud de la población que tiene más dificultades en recurrir a los centros asistenciales establecidos. Con este objetivo, en 1954 se creó el Equipo Móvil del Servicio, destinado al fichaje de impo - nentes en las zonas menos pobladas del país.

Durante la década del sesenta, la preocupación por atender a la pobla - ción aún no cubierta fue aun más manifiesta. En 1965 se elaboraron dos pla - nes a través de los cuales se buscaba facilitar el acceso a los servicios de salud a los trabajadores y a la población rural en general. El primero de estos planes se dirigía a los obreros y fue un plan piloto para dar ser - vicio médico de emergencia con atención vespertina y nocturna. El segundo creó los Consultorios Periféricos ubicados en poblaciones marginales y áreas rurales.

Cuadro III-61

## PRESUPUESTO DE SALUD POR PERIODOS PRESIDENCIALES

Período Presidencial de:	Años	Presupuesto en salud	% del presupuesto total
<u>G. González Videla</u>	1950	1.132.922	7,23
	1951	2.211.623	9,50
	1952	2.848.399	9,79
			$\bar{x} = 8,84$
<u>Carlos Ibáñez</u>	1953	5.312.425	11,19
	1954	5.676.459	9,01
	1955	7.408.680	7,69
	1956	16.897.308	8,92
	1957	22.989.864	7,84
	1958	31.413.521	8,30
			$\bar{x} = 8,82$
<u>Jorge Alessandri</u>	1959	41.254.648	8,94
	1960	59.734.914	6,96
	1961	72.676.516	6,29
	1962	95.700.000	6,82
	1963	138.744.000	8,27
	1964	172.138.000	7,75
			$\bar{x} = 7,50$
<u>Eduardo Frei</u>	1965	292.012.000	7,16
	1966	422.002.000	7,93
	1967	519.532.500	7,72
	1968	600.406.320	6,87
	1969	795.306.000	6,19
	1970	1.093.292.000	5,60
			$\bar{x} = 6,91$

Fuente: CELADE: Estrategia de Desarrollo y Transición Demográfica: El Caso de Chile. Volúmen III. Diciembre 1978. Santiago-Chile.

iii) La cobertura efectiva y la estructura de los beneficiados

No obstante los esfuerzos realizados en este campo, la demanda por servicios de salud era sólo parcialmente satisfecha hasta fines del período.

Una investigación sobre recursos humanos en salud, realizada por el Ministerio del ramo en 1969, comprobó que el 65 por ciento de la población del país era beneficiaria del S.N.S.; un 20 por ciento del SERMENA y un 4,5 del Sistema de Defensa Nacional. De acuerdo a esta encuesta, un 10 por ciento de la población debía recurrir a la medicina privada (Cuadro III-62).

Sin embargo, el S.N.S. cubre sólo la mitad de la demanda de las personas que tienen derecho a su atención, en tanto que el SERMENA alcanza una mayor cobertura de la demanda de sus beneficiarios. Entre las personas sin derecho a atención médica pública, según la mencionada encuesta, las consultas deseadas y no efectuadas casi duplicaban a las realizadas (cuadro III-63).

Cabe hacer notar que, a pesar de los resultados de la investigación mencionada, otros estudios señalan que la población marginada de la medicina social correspondía a un 27 por ciento de la población total del país. De esta proporción, más de <sup>la</sup>mitad estaría constituida por personas de bajos y muy bajos ingresos. Estas personas, pese a que podrían ser catalogadas como indigentes, con demasiada frecuencia han debido recurrir a la consulta privada pagada, por la incapacidad del S.N.S. de dar atención al total de las demandas que recibía (cuadro III-64 ).

Cuadro III-62

POBLACION BENEFICIARIA DE ASISTENCIA MEDICA SEGUN REGIMEN  
PREVISIONAL A QUE ESTA AFILIADA E INGRESO PER CAPITA, 1968  
(Miles de personas)

Ingreso per cápita (sueldo vital)	SSS	Empleados Particu- lares	Públicos	Defen- sa na- cional	Ninguna	Total
0,00-0,19	1.061	68	62	52	940	3.083
0,20-0,39	1.460	291	200	129	664	2.744
0,40-0,59	538	234	150	122	342	1.386
0,60-0,99	280	254	119	75	245	973
1,00 y más	156	308	206	38	283	991
Chile	4.395	1.156	734	413	2.478	9.176

Fuente: Rodríguez, Fernando, "Estructura y características del sector salud en Chile", en Salud Pública y Bienestar Social, CEPLAN, 1976, pág. 79.

Cuadro III-63

CONSULTAS MEDICAS EFECTUADAS Y NO EFECTUADAS PER CAPITA  
SEGUN REGIMEN PREVISIONAL, 1968

Consultas médicas per cápita	SSS	Empleados Particu- lares	Públicos	Defensa Nacional	Ninguna	Total
Efectuadas	2,1	2,5	2,8	2,4	1,5	2,1
No efectuadas	2,1	1,7	1,9	1,9	2,7	2,1
Total	4,2	4,2	4,7	4,3	4,2	4,2

Fuente: Rodríguez, Fernando, Op.cit., pág. 80.

Cuadro III-64

CONSULTAS MEDICAS REALIZADAS POR PACIENTES MARGINADOS DEL SISTEMA  
DE SEGURIDAD SOCIAL SEGUN ESTRATOS DE INGRESO (PORCENTAJES)

Estratos de ingreso (sueldos vitales per cápita)	Significación de los marginados		Consultas médicas realizadas		
	Respecto de la población total	Respecto de los perceptores de cada estrato	SNS.	Otras insti- tuciones pú- blicas	Ejercicio liberal
Hasta 0,19	10,2	30,5	73	6	21
0,20 a 0,39	7,2	24,2	67	9	24
0,40 a 0,59	3,7	24,7	56	11	33
0,60 a 0,99	2,7	25,2	22	9	68
1 y más	3,1	18,6	16	11	74
Chile	27,0	--	51	8	40

Fuente: Rodríguez, Fernando. "Estructura y características del sector salud en Chile", en Salud Pública y Bienestar Social, CEPLAN, 1976, pág. 82.

De acuerdo a las pautas que han regido la atención del S.N.S., las personas de bajos ingresos que no han tenido derecho a atención médica son con seguridad los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares que por su nivel de ingresos o por ser voluntaria su afiliación han quedado marginados del S.S.S.

En todo caso, para las personas afiliadas al S.N.S., el valor de las prestaciones que reciben por concepto de salud ha sido considerable en relación al monto de sus ingresos (Cuadro III-65). De esta manera, es razonable pensar que el conjunto de medidas que se concretaron a partir de la creación del S.N.S. deben haber tenido un efecto significativo en la elevación del nivel de vida de los sectores de bajos ingresos, cumpliendo de esta manera una efectiva función redistributiva.

#### d) La planificación familiar

En el capítulo II entregamos algunos antecedentes sobre el uso de métodos anticonceptivos. Aquí nos centraremos en las acciones emprendidas principalmente por el Estado tendientes a facilitar la práctica de la planificación familiar y, consecuentemente, el control del comportamiento reproductivo.

Las actividades en el campo de la regulación de los nacimientos se iniciaron en Chile en forma aislada y en pequeña escala ya en 1938. Desde esa fecha hasta 1962 las acciones en este campo se desarrollaron prácticamente gracias al esfuerzo individual de algunos médicos preocupados por la frecuencia del aborto inducido.

Cuadro III-65

## BENEFICIOS COMO PORCENTAJE DEL INGRESO FAMILIAR, 1969

Ingreso familiar (Sueldos vitales)	Beneficiarios S.N.S.	Beneficia rios Sermana
0-1	30,2	0,35
1-2	11,3	1,00
2-3	4,7	1,13
3-5	2,4	0,92
5 y más	0,8	0,50
Total o promedio	6,2	0,75

Fuente: Arellano, J.P., El gasto público en salud y la distribución del ingreso, CEPLAN, 1974, págs. 8 y 10.

En el año 1962, por iniciativa del Director General de Salud, se constituyó el "Comité Chileno de Protección de la Familia", para asesorar a la Dirección General del Servicio en materias relacionadas con la prevención del aborto inducido. Las actividades en este campo se realizaron en los establecimientos del S.N.S.

Al año siguiente, debido a la oposición de algunos parlamentarios, el Comité fue separado del S.N.S. y continuó su labor como entidad privada bajo el nombre de Asociación Chilena de Protección de la Familia (APROFA), manteniendo siempre el auspicio y la cooperación del Servicio Nacional de Salud.

Es durante 1965, primer año del gobierno demócrata-cristiano, que se define por primera vez una política en el ámbito de la regulación de los nacimientos. Esta política se formula en el seno del S.N.S. y compromete básicamente a ese organismo. Se trata así de una política pública, pero que no compromete al gobierno en su conjunto. El Director del S.N.S., al constituir la comisión transitoria que estuvo encargada de formular dicha política, señaló que esta comisión estaba "destinada a informar al Consejo Técnico del S.N.S. acerca de la conveniencia de adoptar oficialmente por el servicio, medidas que signifiquen un sistema de protección de la familia, que permitan disminuir los riesgos del aborto, descender las tasas de mortalidad materna e infantil y promover asimismo el bienestar de la familia".<sup>1/</sup> Como se aprecia aquí, las razones explícitas en las que se apoya la política, así como sus objetivos, son de carácter médico-social, sin que se incluyan consideraciones u objetivos de carácter propiamente demográfico.

<sup>1/</sup> Resolución del Director del S.N.S. N° 5181, del 13/8/1965.



Las recomendaciones de la comisión que fueran aprobadas por el Consejo Técnico del S.N.S. se mantienen dentro de ese marco, insistiendo sobre tres puntos: el primero es la incorporación de las actividades de planificación familiar que se habían venido realizando <sup>en</sup> ~~dentro~~ del Servicio <sup>dentro de</sup> ~~en~~ sus programas regulares de asistencia materno-infantil. El segundo es la necesidad de asegurar en todas estas actividades un pleno respeto a la libertad y dignidad de las personas y familias. Y el tercero apunta a la "tuición superior indelegable" que deberá tener el Servicio sobre cualquier otro organismo -público o privado- que desarrolle actividades en este campo.

La adopción de esta política en el seno del S.N.S. implicó, por una parte, que la iniciativa y manejo de las actividades de planificación familiar se trasladara del ámbito privado al ámbito del Estado y, por otra, la ampliación de su campo de acción al país en su conjunto.

En las directrices que se dieron en 1966 para implementar el programa se establecieron las siguientes prioridades de cobertura: 100 por ciento de las mujeres atendidas por aborto en los servicios hospitalarios; al 40 por ciento de las mujeres atendidas por parto en los mismos servicios, dándose preferencia en este grupo a las grandes multíparas con problemas socio-económicos, y al 10 por ciento de las mujeres en edad fértil en control de consultorios, dándose preferencia a los mismos casos señalados con anterioridad.

Durante estos años, en el Hospital Barros Luco se desarrolló un programa de adiestramiento en Planificación Familiar para médicos y personal de colaboración médica, financiado por el I.P.P.F.

En 1968 una nueva circular del Director del Servicio estableció la cobertura máxima que pueden alcanzar los programas de regulación de la natalidad indicando la cifra del 15 por ciento de la población femenina fértil de beneficiarias, dando prioridad a los casos de aborto, a las grandes multíparas, a pacientes con enfermedades crónicas susceptibles de agravarse con el embarazo y a mujeres con serios problemas económicos. Esta última circular aparentemente restringe la cobertura señalada el año 1966. Esta medida restrictiva es coincidente con discusiones que tuvieron lugar en el Congreso Nacional sobre las acciones emprendidas por el Ministerio de Salud en esta área de política.

La puesta en ejecución de un programa nacional de planificación familiar como componente de los servicios de salud a la madre y al niño trajo consigo una rápida expansión de la cobertura efectiva, como puede observarse en el cuadro III-66.

Con respecto a la cobertura de estos programas a nivel de provincias, la información con que se cuenta permite suponer que la política de planificación familiar hasta 1970 alcanzó alguna cobertura que puede haber sido significativa para un descenso de la natalidad en las provincias de Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso, Santiago, Ñuble, Valdivia y Aysén. De manera que el descenso de la fecundidad ocurrido hasta esa fecha en el resto del país no podría explicarse por el efecto directo de dichos programas (cuadro III- 67).

Los antecedentes expuestos llevan a pensar que el importante desarrollo que experimentan las actividades de planificación familiar a partir de 1966 contribuyó a facilitar y acelerar el cambio en el comportamiento

## Cuadro III-66

COBERTURA DE MUJERES EN REGULACION DE FECUNDIDAD SEGUN ORIGEN DE  
DE LA PRESTACION. CHILE, 1964-1974

Años	Mujeres en edad fértil			Usuarías activas en regulación de fecundidad			% Cobertura		
	Total M.E.F. <sup>a/</sup>	Beneficiarias S.N.S. <sup>b/</sup>	No beneficiarias S.N.S. <sup>c/</sup>	Total	S.N.S.	No S.N.S.	Total	S.N.S.	No S.N.S.
1964	1.833.474	1.318.432	565.042	59.341	22.693	36.648	3,5	1,7	6,5
1965	1.923.281	1.349.797	578.484	114.989	57.327	57.662	6,0	4,2	10,0
1966	1.974.224	1.381.956	592.268	152.671	83.062	69.609	7,7	6,0	11,8
1967	2.021.334	1.411.934	609.400	186.269	101.780	84.489	9,2	7,2	13,9
1968	2.069.779	1.449.845	620.934	248.023	168.465	79.558	12,0	11,7	12,3
1969	2.119.331	1.483.532	635.799	277.002	185.301	91.701	13,1	12,5	14,4
1970	2.172.511	1.520.757	651.754	296.554	202.173	94.781	13,7	13,3	14,5
1971	2.216.852	1.551.796	665.056	349.406	212.233	137.173	15,8	13,7	20,6
1972	2.252.233	1.583.563	678.670	420.226	222.895	197.331	18,6	14,1	29,1
1973	2.308.537	1.615.972	692.565	465.264	259.820	205.444	20,2	16,1	29,7
1974	2.355.892	1.649.124	706.768	539.097	333.130	205.967	22,9	20,2	29,1

Fuente: Cebreira, René, Delgado, Guillermo, Taucher, Erica, Avendaño, Cofre, Evaluación de 10 años de planificación familiar en Chile, diciembre de 1975.

a/ Mujeres en edad fértil : 15-44 años.

b/ Beneficiarias del Servicio Nacional de Salud.

c/ Beneficiarias otros servicios estatales y pacientes privadas.

Cuadro III-67

PORCENTAJE DE COBERTURA DE PROGRAMAS DE PLANIFICACION  
FAMILIAR POR PROVINCIAS, CHILE, 1970

Provincia	Porcentaje
Tarapacá	14.53
Antofagasta	10.23
Atacama	5.40
Coquimbo	5.06
Aconcagua	8.14
Valparaíso	12.27
Santiago	15.18
O' Higgins	8.41
Colchagua	1.16
Curicó	3.55
Talca	4.50
Maule	3.68
Linares	0.57
Ñuble	10.41
Concepción	4.62
Arauco	0.26
Bío-Bío	0.58
Malleco	5.75
Cautín	3.89
Valdivia	11.91
Osorno	2.36
Llanquihue	6.16
Chiloé	5.27
Aysén	10.02
Magallanes	9.95

Fuente: Taucher, Erica y Bocaz, Albino, Estudio de Casos, Chile. Contribución al Seminario sobre métodos para medir el impacto de Programas de Planificación Familiar en la Fecundidad, Unidad de Población de Naciones Unidas, Nueva York, cuadro 21, pág. 42. Datos de APROFA.

reproductivo. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que esta misma expansión del programa se realizó como un componente en la prestación de servicios a la madre y el niño y se insertó dentro de la expansión del sector salud. El conjunto de antecedentes que se ha entregado lleva a pensar así que en el caso chileno -sin desconocer el papel jugado por personas y organismos privados en la promoción de los programas de planificación familiar- la expansión de estos servicios y su canalización a través del sistema público de salud han sido básicamente las respuestas a una demanda emergente y generalizada en todos los sectores sociales. Esta demanda emergente en los sectores claves habría surgido básicamente como resultado de un cambio en la orientación del comportamiento reproductivo y se habría actualizado rápidamente por el efecto demostración de la clase media y la legitimación del control de la fecundidad que ella estableció con su propia práctica social.

### E. La integración espacial

Examinaremos, por último, la tercera dimensión considerada en este estudio como teóricamente relevante para explicar el cambio de la fecundidad especial mente en las áreas rurales, que es la integración espacial. Nos referiremos a dos aspectos cuyo cambio depende fundamentalmente de la acción del Estado, cuales son la infraestructura vial y la electrificación. Las acciones del Estado en estos ámbitos pueden ser consideradas, al igual que las políticas examinadas en la sección anterior, en términos de sus efectos redistributivos.

#### a) La infraestructura vial

La principal obra vial del período, que se inicia a comienzos de la década del 40, es la construcción de la Carretera Panamericana (3.300 km.), que atraviesa a todo lo largo el Chile Continental, alcanzando incluso hasta el extremo sur de la isla grande de Chiloé. El Plan Nacional de Desarrollo Económico 1961-1970 confiere particular importancia a esta obra indicando como objetivos para dicho período completar la pavimentación de la sección sur entre las provincias de Aconcagua y Llanquihue y terminar en la zona norte las obras básicas y la pavimentación de alrededor de 1.200 kilómetros.

En términos de integración espacial, la construcción del tramo Santiago-Puerto Montt es quizás la de mayor significación ya que permitió vertebrar la cadena de ciudades ubicadas a lo largo del valle central, donde se halla radicada gran parte de la población nacional.

Los caminos de penetración hacia la costa y hacia la cordillera contri buyen por su parte a conectar las áreas rurales y numerosas ciudades menores con la carretera central.

Como se aprecia en el cuadro III-68, los avances conseguidos en la construcción y mejoramiento del sistema vial, particularmente en la década del 60, son notables. En esa década más que se duplica el kilometraje pavimentado y se aumenta en 3.300 kilómetros los caminos estabilizados y ripiados que permiten tránsito permanente.

Cabe notar que los mayores avances relativos se producen en las regiones de los lagos y de Concepción y la Frontera, donde se localiza una fracción importante de la población rural y donde, por la abundancia de lluvias, la calidad de los caminos es crucial para asegurar la permanente comunicación entre las ciudades y las áreas rurales circundantes.

A la extensión de la red caminera se suma la importante ampliación del parque auto-motriz, como se aprecia en el cuadro III-69. En especial el crecimiento de 128 por ciento de la flota de buses en un período de sólo ocho años da pie para pensar que el sistema de transporte rural-urbano de pasajeros se amplió considerablemente, facilitando la integración de la población rural a los mercados urbanos y a sus servicios, aumentando así la influencia de la cultura urbana sobre el estilo de vida de la población rural. ✓

#### b.- La electrificación

Como ya se indicara en una sección anterior, una de las principales acciones de la CORFO en su primer período fue la formación de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) como instrumento principal para la producción y distribución de energía eléctrica.

Chile: Clasificación de los caminos por regiones. Años 1950, 1960 y 1970.  
En Kilómetros.

Regiones y Años (a)	Tipos de Caminos			Total
	Pavimento	Estabilizados y Rapiados	Tierra	
<u>Norte Grande</u>				
1950	658	1.972	3.055	5.685
1960	936	2.396	3.043	6.375
1970	2.016	419	6.129	8.564
<u>Norte Chico</u>				
1950	35	307	7.077	7.419
1960	338	257	7.674	8.269
1970	1.225	814	6.838	8.877
<u>Nucleo Central</u>				
1950	912	6.671	8.726	16.309
1960	1.442	8.065	8.404	17.911
1970	2.727	9.088	8.876	20.691
<u>Concepción y La Frontera</u>				
1950	82	2.928	7.106	10.116
1960	372	5.257	7.174	12.803
1970	1.049	6.131	11.179	18.359
<u>Región de Los Lagos</u>				
1950	14	3.328	2.430	5.772
1960	64	3.983	3.803	7.850
1970	595	5.481	2.383	8.459
<u>Región de Los Canales</u>				
1950	6	1.147	3.812	4.965
1960	7	2.006	2.685	4.698
1970	123	3.370	2.105	5.598
<u>TOTAL PAIS</u>				
1950	1.707	16.353	32.206	50.266
1960	3.159	21.964	32.783	57.906
1970	7.735	25.303	37.510	70.548

(a) Las regiones están compuestas de la siguiente forma: Norte Grande: Tarapacá y Antofagasta. Norte Chico: Atacama y Coquimbo. Núcleo Central: Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Maule, Linares y Ñuble. Concepción y La Frontera: Concepción, Bío-Bío, Arauco, Malleco y Cautín. Región de Los Lagos: Valdivia, Osorno y Llanquihue. Región de Los Canales: Chiloé, Aysén y Magallanes.

Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Memoria 1970.  
CORFO, Geografía Económica de Chile, Tomo IV, 1962.



Cuadro III-69

## CHILE: FLOTA DE VEHICULOS MOTORIZADOS, 1960-1968

Años	Autos y Station Wagons	Camionetas y Ca- miones pequeños	Buses	Camiones y Trailers	Total
1960	57.578	27.094	5.515	36.144	126.331
1961	58.824	29.577	6.679	40.080	135.160
1962	72.570	43.095	8.742	43.569	167.976
1963	83.454	43.246	9.149	44.205	180.054
1964	89.090	44.113	9.310	45.506	188.019
1965	98.500	47.427	10.707	46.100	202.734
1966	108.137	50.719	10.316	47.437	216.609
1967	115.526	54.560	11.284	51.463	232.833
1968	130.023	57.459	12.583	56.702	256.767

Fuente: Vialidad, agosto 1969.

Desde el punto de vista que aquí nos ocupa, la electrificación tiene especial importancia en la medida en que provee de electricidad a las viviendas de las áreas rurales.

El estudio de la fecundidad y su cambio en agrupaciones de comunas de distinto grado de ruralidad, algunos de cuyos resultados fueron discutidos en el capítulo II, provee de información útil sobre esta materia. Se verificó ahí que en el grupo de 96 comunas clasificadas como de ruralidad media, el porcentaje de viviendas electrificadas aumentó entre 1960 y 1970 de 48,5 a 60,4. Se encontró una correlación inversa de  $-0.40$  entre el nivel en 1960 y la magnitud del cambio ocurrido en el decenio, lo que estaría indicando que las comunas que se encontraban en peor situación son las que tendieron a experimentar un mayor avance. En las 62 comunas de alta ruralidad el progreso conseguido en ese lapso fue aun mayor, pasándose de un 29,3 por ciento de viviendas electrificadas en 1960 a 42,9 en 1970. En este contexto la correlación entre el nivel de electrificación de 1960 y la magnitud del cambio ocurrido en la década es nula, siendo muy alta la correlación entre el nivel de 1960 y el de 1970, lo que muestra que el avance fue generalizado y de magnitud semejante en todas las comunas de alta ruralidad.<sup>1/</sup>

Estos antecedentes permiten pensar que los programas de electrificación beneficiaron preferentemente a las áreas más rezagadas produciendo un avance generalizado en el conjunto de la población rural.

---

<sup>1/</sup> Ver tablas B y C en anexo 2.

Las dos dimensiones que acabamos de analizar someramente llevan a pensar que la acción del Estado en los ámbitos de infraestructura y servicios básicos habrían contribuido de manera significativa al proceso de integración rural-urbano y, más en general, de integración socio-espacial, disminuyendo la heterogeneidad interregional en este aspecto.

Dado los propósitos comparativos de este informe, nos centraremos en esta sección en el análisis de los cambios ocurridos en Cuba desde la instauración del socialismo. Para facilitar la comprensión de lo ocurrido en este período, nos referiremos primero brevemente al período anterior a la Revolución, atendiendo de manera particular a aquellos factores que explicarían la trayectoria de cambio de la fecundidad.

A. Los factores sociales del cambio de la fecundidad antes de 1958

La intervención militar norteamericana (1898) que pone término a la guerra de la Independencia respecto a España inicia un largo período en la historia cuba na que se extiende hasta el triunfo de la Revolución, sesenta años más tarde.<sup>1/</sup> Este período, llamado de la neo-colonia, tiene una fase de instauración y auge, que se extiende hasta la crisis de los treinta, entrando luego en una fase de crisis del modelo.

El conjunto de intereses económicos que los Estados Unidos fueron adquirien do en Cuba se expande considerablemente a partir de las dos últimas décadas del siglo pasado. Este proceso fue acompañado por un interés cada vez mayor por el destino político de la Isla, culminando con la intervención militar de 1898 y con el frustrado intento por anexar el país a los Estados Unidos.

La influencia norteamericana a lo largo del período se ejerce en los ámbitos político, económico y cultural.

---

<sup>1/</sup> Ver el Informe sobre Cuba, Vol II, Cap. IV, pags. 18-45

En lo político, la Constitución de 1901, que pone término a la intervención militar y da inicio a la República, contiene como apéndice la "enmienda Patt" mediante la cual se legitima el derecho de los Estados Unidos para intervenir en Cuba y calificar a su gobierno, se conceden bases militares y se dan por válidas todas las acciones del gobierno interventor.

En lo económico se produce, durante las primeras tres décadas del presente siglo, un importante flujo de capitales desde los Estados Unidos. "Hacia 1929 el total de inversiones norteamericanas en Cuba alcanzó cifras que las situaron en el primer lugar de la América Latina", orientándose la mitad de ellas hacia la explotación del azúcar.<sup>1/</sup> La penetración en este ámbito llegó hasta el punto que hacia 1928 las empresas norteamericanas habían llegado a controlar entre el 70 y el 75 por ciento de la producción azucarera.<sup>2/</sup> Entre sus efectos cabe destacar una creciente concentración de la propiedad de la tierra, una elevación constante del nivel tecnológico, una creciente proletarización del campesinado y, quizás lo más importante, la especialización de la economía en torno a un monocultivo de exportación.

Después del auge azucarero durante la Primera Guerra Mundial, la economía de la Isla entra en un período depresivo como consecuencia de una caída en los precios internacionales del azúcar, fenómeno que se va acentuando a fines de los años veinte por la crisis mundial.

A partir de 1934 se inicia una reducción y reorientación de las inversiones norteamericanas que se desplazan desde el sector azucarero hacia otros rubros que co

---

<sup>1/</sup> Acosta, José, "Cuba: De la Neocolonia a la Construcción del Socialismo", Primera Parte, en Economía y Desarrollo, N° 19, Sept-Oct. 1973, p. 55. En 1929, las inversiones de las corporaciones estadounidenses en Cuba representaban el 27,3 por ciento del total de las inversiones en América Latina; véase Wood Dennis, "Las relaciones revolucionarias de clase y los conflictos políticos en Cuba 1868-1968" en: Revista Latinoamericana de Sociología, Marzo 1969, p. 47.

<sup>2/</sup> Véase Smith, Robert F., The United States and Cuba: Business and Diplomacy, New Haven, 1960, p.29.

mienzan a ser más rentables como las cadenas de comercio minorista, la electricidad, ciertos minerales estratégicos y la ganadería.<sup>1/</sup>

Uno de los elementos de importancia fundamental para la viabilidad del modelo neocolonial era la existencia de una fuerza de trabajo abundante y barata, que mantuviera los costos azucareros a un nivel competitivo en el mercado internacional. Tal elemento pudo darse por la carencia de un desarrollo industrial significativo -en lo cual tuvo importancia central la dominación ejercida por los intereses económicos norteamericanos sobre la economía cubana en su conjunto- que no podía, por lo tanto, sustraer de manera competitiva mano de obra que la explotación azucarera requería; y, además, por la masiva incorporación de mano de obra adicional por la vía de una significativa inmigración desde otros países. Ambos elementos permitían una masa laboral con altos niveles de desempleo/estacional y, por ende, que sólo podía aspirar a salarios reales muy bajos.

Con el advenimiento del Gobierno revolucionario de los 100 días en 1934 -resultado de las luchas de los sectores populares y de capas medias y que inicia un período populista en la política cubana- se produce un importante cambio en el factor trabajo al dictarse la ley de "Nacionalización del Trabajo" -que estipulaba la obligación de contratar no menos del 50 por ciento de personal cubano- y, posteriormente, la ley que prohibía la importación de braceros antillanos. En esta forma, la inmigración dejó de ser una solución para resolver el problema de disponer de una mano de obra abundante para la época de la zafra.

Junto con ello, el ascenso de los sectores populares y su creciente combatividad, en condiciones de una crisis económica generalizada, obligó a los sucesivos gobiernos -incluso de tendencia pro-norteamericana- a hacer concesiones y a aceptar

<sup>1/</sup> Sánchez, Germán, "La Dominación Imperialista en Cuba, La Crisis de la República y del Movimiento Nacional-populista, Período 1935-1952", en CEREN, Universidad Católica de Chile, Seminario sobre la Revolución Cubana, Tomo II, Documento de Trabajo N°5, septiembre 1972, p. 9.

una serie de demandas laborales, como el jornal mínimo, la jornada de ocho horas, vacaciones pagadas, legislación sobre las condiciones de despido, etc.

Cerrada la válvula de la inmigración, el mantenimiento de los bajos niveles salariales pasó a basarse casi exclusivamente en la existencia de un inmenso ejército industrial de reserva. Sin embargo, los mismos procesos señalados produjeron un acrecentamiento de las corrientes migratorias del campo a la ciudad. En esta forma, se comenzaba a minar la base misma por la cual el costo de producción del azúcar cubano podía permitir una posición competitiva en el mercado internacional.<sup>5/</sup>

Es por ello que en 1949 una misión del Banco Mundial, invitada por el Gobierno de Prío, "presta especial atención a la capacidad de la clase obrera organizada sindicalmente para disputar su participación en la distribución del ingreso nacional, señalando la necesidad de modificar las relaciones obrero-patronales en el sentido de reforzar el papel de estos últimos como condición indispensable para que el capital norteamericano efectuara inversiones masivas en el país."<sup>6/</sup> Es así como se inicia una sistemática política de represión tanto de las reivindicaciones obreras como de sus organizaciones mismas, lo que viene a culminar con el golpe de Estado de Batista en 1952, después del cual se incrementan las inversiones estadounidenses.

"Mientras que de 1936 a 1953 -17 años- las inversiones yanquis a Cuba crecen sólo en unos 90 millones de dólares, de 1953 a 1958 -5años- aumentan en casi 250 millones, alcanzando los niveles de finales de la década de 1920".<sup>7/</sup>

Estas inversiones contribuyen a incentivar la industrialización y a consolidar un proletariado urbano que había conseguido ya a partir de la revolución de 1933, un alto grado de organización e importantes conquistas en cuanto a estabilidad laboral, salario mínimo y seguridad social.

<sup>5/</sup> Acosta, José, *Ibid.*, p. 68

<sup>6/</sup> Acosta, José, *Ibid.*, p. 67-68

<sup>7/</sup> Acosta, José, *Ibid.*, p. 64

El proceso de descenso de la fecundidad en las tres décadas que preceden al triunfo de la Revolución se caracteriza, como ya se mostró, por su magnitud y por su desigualdad interna.

Un principio de explicación se encuentra en la modalidad del proceso de desarrollo cubano recién esbozado que conduce a la mantención e incluso acentuación en ciertos aspectos de una marcada heterogeneidad socio-espacial, cuya manifestación más evidente, dadas las limitaciones de la información disponible, es la brecha urbano-rural.

La urbanización de Cuba es una de las más tempranas de América Latina siguiendo de cerca a los países del Cono Sur, por lo menos hasta la década del 50. Así, ya en 1907 una cuarta parte de la población cubana vivía en ciudades de más de 20 mil habitantes y en 1953 esa fracción se había elevado al 38 por ciento.

La dinámica de la distribución espacial en Cuba se caracterizó principalmente hasta 1931 por una creciente polarización en el eje occidente-oriente con La Habana como polo urbano y las provincias de Camagüey y de Oriente como polo rural. La abolición de la esclavitud, las guerras de la independencia y posteriormente la implantación del modelo neocolonial al término de la dominación española, que fomentó la extensión del área de cultivo de la caña hacia las provincias orientales, explicarían tanto la generación de importantes corrientes de migración interna como la inmigración de mano de obra antillana hacia esa región.<sup>8/</sup>

<sup>8/</sup> Según Acosta, entre 1912 y 1925 habían entrado al país no menos de 140 mil haitianos y 100 mil jamaíquinos. Ver Acosta, José, "Cuba: De la Neocolonia a la Construcción del Socialismo", Primera Parte, en Economía y Desarrollo N°19, Sept. Oct. 1973, pag 54. Estimaciones hechas por el Centro de Estudios Demográficos indican que el total de la inmigración de antillanos entre 1904 y 1934 sería del orden de 287 mil personas. La inmigración de españoles en el mismo período habría alcanzado a 944 mil. Debe tenerse en cuenta que al hacer estos cálculos no se ha descontado la migración de retorno. Ver Centro de Estudios Demográficos, La Población de Cuba, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1976, Tablas 15, 16 y anexo 5.



El aporte de la migración internacional al crecimiento de la población cubana fue muy significativo en el período que va desde el inicio de la República hasta la crisis mundial de 1929, particularmente en los años comprendidos entre 1915 y 1925. Como se aprecia en el Cuadro III-70, la tasa media anual de crecimiento por concepto del saldo migratorio (14,8 por mil) en el quinquenio 1920-1924 equivale a más de la mitad de la tasa media anual de crecimiento neto de la población en el período intercensal 1919-1931 (26,6 por mil). Durante la década del 30, en cambio, el saldo neto migratorio se hace negativo y la inmigración se hace mínima como efecto, por una parte, de la prohibición de importación de braceros antillanos y, por otra, de las condiciones políticas y económicas prevalecientes.

El contingente de inmigrantes en el período en que la corriente fue significativa estuvo compuesto predominantemente por hombres, jóvenes y solteros de origen principalmente español y secundariamente antillano (ver Cuadro III-71).

Cabe destacar aquí que mientras la inmigración antillana, formada por fuerza de trabajo no calificada, se dirigió preferentemente hacia las provincias orientales para ocuparse en labores agrícolas, la migración española se localizó de manera predominante en La Habana. De este modo la migración internacional contribuyó a acentuar la diferenciación social existente entre esas áreas polares.

El patrón de desarrollo socio-espacialmente desequilibrado con fuertes contrastes entre el polo urbano central y el polo rural periférico, se manifiesta también en indicadores muy directos del nivel de vida, como son las condiciones de la vivienda. Como se aprecia en el cuadro / <sup>III-72,</sup> las condiciones de la vivienda en cuanto a materiales de construcción eran deplorables en la población rural, con excepción de la ubicada en la provincia de La Habana y en la vecina de Matanzas.

Cuadro III-70

CUBA: INMIGRANTES INGRESADOS AL PAIS EN EL PERIODO 1902-1936 Y SALDOS DEL MOVIMIENTO MIGRATORIO EXTERNO EN EL PERIODO 1900-1949

Período	N° de migrantes		Población estimada a mitad de período	Tasa media anual (%)	
	Inmigrantes	migratorio		Inmigración	Saldo migratorio
1900-1904 <sup>a/</sup>	59.156	41.000 <sup>c/</sup>	1.743.500	6.8	4.7
1905-1909	180.496	86.357	2.049.000	17.6	8.4
1910-1914	183.531	78.744	2.381.200	15.4	6.6
1915-1919	262.822	154.791	2.739.000	19.2	11.3
1920-1924	419.911	235.147	3.181.400	26.4	14.8
1925-1929	164.096	32.915	3.633.100	9.0	1.8
1930-1934	23.062	-94.888	4.040.100	1.1	-4.7
1935-1939 <sup>b/</sup>	7.693	-34.075	4.402.600	0.3	-1.5
1940-1944	-	2.000 <sup>c/</sup>	4.720.400	-	0.1
1945-1949	-	-19.545	5.153.800	-	-0.8

Fuentes: Para los inmigrantes: Centro de Estudios Demográficos, La Población de Cuba, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1976, Anexo 5, págs. 220-221. Para el saldo migratorio: 1900-1904 a 1940-1944. Colver, O.A., Birth Rates in Latin America. University of California, Berkeley, 1965; 1945-1949: JUCEPLAN, D.C.E., Anuario Demográfico de Cuba, Año 1961. Para la población a mitad de período: Hernández, Raúl, Cálculo de la población de Cuba 1899-1970. Boletín Demográfico. El Militante Comunista N°5. Suplemento.

<sup>a/</sup> Para los inmigrantes: 1902-1904.

<sup>b/</sup> Para los inmigrantes: 1935-1936; para la migración neta, 1935-1938.

<sup>c/</sup> Cifras estimadas.

Cuadro III-71

CUBA: NUMERO DE INMIGRANTES E IMPORTANCIA RELATIVA DE ALGUNAS  
DE SUS CARACTERISTICAS: 1902-1936

Períodos	Número de inmi- grantes	Porcentaje con respecto al total según características				
		Procedencia		Sexo	Edad	Estado Civil
		España	Jamaica, Haití y Puerto Rico	Hombres	14-45 años	Solteros
1902-1903	30.040	-	-	81.3	-	-
1904-1908	178.326	73.6	2.3	82.6	82.0	70.7
1909-1913	188.906	75.9	5.0	81.2	83.4	70.4
1914-1918	108.245	59.7	26.7	83.7	90.1	76.4
1919-1923	415.111	52.0	33.1	88.6	95.9	86.0
1924-1928	232.189	36.5	41.6	83.5	91.9	79.1
1929-1934	40.241	43.7	25.5	77.3	86.3	65.5
1935-1936	7.693	-	-	65.3	75.0	-

Fuente: Centro de Estudios Demográficos, La Población de Cuba, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1976. Tablas 15, 16 y Anexo 5.

Cuba: Algunas características de la Vivienda según localización urbano-rural, 1953. En porcentaje.

Provincias y País	Material Predominante		Servicio Sanitario		Suministro de Agua	
	Muros de Yagua o madera, Techos de palma y piso de tierra.		Viviendas sin Inodoro o Letrina.		Agua de río, pozo o manantial.	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Cuba	6.3	63.4	5.0	54.1	18.2	85.0
Pinar del Río	11.0	65.7	12.7	71.1	28.4	87.6
La Habana	1.2	36.4	1.8	56.5	4.9	74.0
Matanzas	3.7	39.5	5.9	63.5	17.1	79.6
Las Villas	10.0	67.2	10.5	72.6	37.8	90.2
Camagüey	9.4	59.5	5.1	42.4	32.8	78.2
Oriente	15.0	70.4	6.4	41.4	27.9	86.7

Fuente: Censo de Población, Viviendas y Electoral 1953. Informe General.

En Pinar del Río, Las Villas y Oriente sobre dos tercios de la población rural vivía en 1953 en viviendas con muros de "material ligero", techo de palma y piso de tierra. En el otro extremo se ubicaba la población urbana de La Habana de la que un 71 por ciento vivía en casas de material sólido.

En lo que se refiere a servicios sanitarios, la situación era particularmente mala en la población rural de las provincias de Pinar del Río y Las Villas, y no tanto en las de Camagüey y Oriente. En estas últimas una elevada proporción de viviendas rurales poseía letrina exterior de uso exclusivo (37 por ciento y 47 por ciento, respectivamente) lo que probablemente manifiesta el efecto de campañas sanitarias a nivel provincial. Por último, en cuanto a suministro de agua, el indicador no es útil para estimar la situación en una población relativamente dispersa, como es la rural, pero sí muestra las diferencias existentes entre los contextos urbanos. Contrasta aquí nuevamente la situación de La Habana y en cierta medida también Matanzas, con la prevaeciente en las demás, en las que entre un 28 y un 38 por ciento de las viviendas deben obtener el agua de pozo, río o manantial.

La educación es quizás la dimensión más relevante para este análisis por depender en gran medida de la acción redistributiva del Estado y por su importancia en la determinación de los niveles de fecundidad.

En el período que va desde la Independencia hasta la crisis de 1929 Cuba experimentó un gran auge en la educación. El número de profesores y alumnos se triplicó entre 1902 y 1925 mientras la población aumentaba sólo en aproximadamente un 45 por ciento. Al mismo tiempo, los gastos fiscales en educación aumentaron cuatro veces y los gastos per cápita en educación se duplicaron. En 1926 la escolarización alcanzaba al 63 por ciento de los niños entre 5 y 14 años, nivel no alcanzado en esa época por ninguna otra república de habla castellana en América. Este gran esfuerzo educacional benefició fundamentalmente a la población urbana, alcanzando sólo de manera marginal a la rural. Desde entonces, la evolución del sistema educacional

cubano entró en un período de franco retroceso. En el "Report on Cuba" preparado por el Banco Mundial se describe la situación de la educación a comienzos de 1950 como en estado de inquietante deterioro.<sup>9/</sup> La tendencia general indica que éste se observa a partir de los años 20. Según ese informe, menos de la mitad de los niños en edad escolar asistía a clases y de 180.000 niños que entraban a primer grado, sólo 5.000 alcanzaban el octavo grado. Además, se ha ce notar que la apatía y el ausentismo prevalecían entre los profesores. En contraste con la posición que Cuba tuvo en materia de educación en Latinoamérica en 1920, en 1950 sólo tres de estos países tenían niveles de matrícula inferiores a Cuba.

Otro factor que habría incidido fuertemente en el deterioro observado en el área de educación, en opinión de algunos autores, habría sido las prácticas de padrinazgo y soborno en la Administración Pública.<sup>10/</sup> Entre 1952 y 1958 cerca de un quinto del gasto fiscal total se destinó a educación, presupuesto que teóricamente correspondía a más del doble del gasto per cápita realizado alrededor de 1920.

De esta manera, mientras Cuba era uno de los países de más bajo nivel educacional del continente, medido de acuerdo al porcentaje de matrículas en relación a niños en edad escolar, sólo tres países de América Latina gastaban más fondos públicos que Cuba en educación.

---

9/ Banco Mundial de Desarrollo, Report on Cuba, The John Hopkins Press, 1951.  
10/Ver Paullston, Rolland G., "Education", en Revolutionary Change in Cuba, Carmelo Mesa-Lago (editor). University of Pittsburgh Press, 1974.

El análisis de los niveles de instrucción por grupos de edad en el censo de 1953 pone en evidencia los efectos que sobre el nivel de instrucción de la población tuvo el auge inicial y la crisis posterior de la educación.

Si se considera que a partir de los 15 años de edad el nivel que alcance el individuo en lo que <sup>a</sup> educación básica se refiere no sufrirá modificaciones por el resto de su vida, los grupos de edad en el Cuadro / <sup>III-73</sup> pueden considerarse como cohortes que nos permiten reconstruir los niveles de educación alcanzados por la población joven (15-19 años) en el pasado. Es necesario eso sí introducir como supuesto al hacer este análisis que ni la mortalidad ni la migración han sido diferenciales según la educación. Partiendo de este supuesto, se constata ahí que los niveles medios de instrucción conseguidos hacia 1925 habrían expe/<sup>rimentado</sup> avances modestos hasta fines de la década de los 30 para luego estancarse hasta 1953, al menos en lo que a educación básica se refiere. En la educación media, en cambio, que beneficia de manera/<sup>preferencial</sup> a los estratos más pudientes, se siguen observando avances modestos hasta esa última fecha (ver cuadro III-74). No hay indicios de que estas tendencias se hayan modificado entre 1953 y 1958.

La desigualdad urbano-rural se manifiesta nítidamente en los niveles de instrucción. En la población urbana los niveles más altos se encontraban en La Habana y decrecían hacia occidente y hacia oriente a medida que las ~~provincias~~ se alejaban de la capital. Lo mismo ocurría con la población rural, aunque en niveles muy inferiores. Así, la provincia de Oriente mostraba los niveles medios de instrucción más bajos entre todas las provincias, tanto en su parte urbana como en su parte rural. Era ahí, además, donde la diferencia entre ambos segmentos de población era más marcada.

CUBA: PORCENTAJE DE POBLACION CON 4 Y MAS AÑOS DE INSTRUCCION,  
SEGUN GRUPOS DE EDAD, POR PROVINCIAS Y URBANO-RURAL, 1953

	Pinar del Río	La Habana	Matanzas	Las Villas	Camagüey	Oriente	Cuba
<u>Urbana</u>							
15-19	64,51	78,21	71,53	66,00	61,92	54,31	67,63
20-24	62,24	78,53	70,37	65,51	61,32	55,25	68,51
25-29	62,16	78,58	70,37	66,30	62,20	56,41	69,74
30-34	60,80	77,36	67,84	65,26	60,30	55,48	68,74
35-39	59,00	76,18	65,59	64,55	59,64	55,93	67,69
40-44	53,87	72,75	60,96	61,35	57,70	54,50	64,94
45-49	53,14	70,91	58,85	60,09	57,03	53,52	63,71
<u>Rural</u>							
15-19	33,06	41,85	35,23	30,99	22,46	13,12	23,29
20-24	31,88	39,35	34,64	32,45	23,59	14,74	24,08
25-29	30,25	37,68	35,05	31,79	24,22	15,16	24,32
30-34	29,67	32,52	29,04	29,32	20,99	14,94	22,75
35-39	28,38	29,48	25,65	28,42	20,84	14,94	22,03
40-44	24,91	26,40	20,74	26,06	17,58	14,83	20,22
45-49	23,79	24,45	20,54	25,12	16,51	14,96	19,71

Fuente: República de Cuba, Censos de Población, Viviendas y Electoral, Informe General, 1953.



Cuadro III-74

CUBA: PORCENTAJE DE POBLACION CON 7 Y MAS AÑOS DE INSTRUCCION,  
POR GRUPOS DE EDAD, SEGUN PROVINCIAS Y URBANO-RURAL, 1953

	Pinar del Río	La Habana	Matanzas	Las Villas	Camagüey	Oriente	Cuba
<u>Urbano</u>							
15-19	20,97	33,76	23,95	22,27	23,06	20,43	26,26
20-24	20,38	32,26	23,17	20,59	22,74	21,09	26,02
25-29	19,24	30,62	20,64	19,48	21,81	19,89	24,98
30-34	17,04	27,58	18,42	17,12	19,43	18,18	22,55
35-39	15,56	25,93	15,93	15,16	18,81	17,80	21,03
40-44	13,74	24,00	14,07	14,33	18,15	17,62	19,81
45-49	13,37	23,28	13,57	13,70	17,64	17,53	19,35
<u>Rural</u>							
15-19	2,73	4,96	2,61	2,36	2,56	1,47	2,19
20-24	2,40	4,58	2,78	2,75	3,01	1,95	2,49
25-29	1,96	3,83	2,20	2,30	3,22	1,99	2,34
30-34	1,76	3,05	2,11	1,83	2,49	1,79	1,99
35-39	1,41	2,57	1,46	1,66	2,44	1,83	1,84
40-44	1,58	2,76	1,48	1,74	2,12	1,99	1,92
45-49	1,62	2,82	1,58	1,72	2,24	2,06	1,97

Fuente: República de Cuba, Censos de Población, Viviendas y Electoral. Informe General, 1953.

Ocurre, de esta manera, que en la población urbana de La Habana, que es donde la fecundidad descendió primero y en mayor grado, se continuaban elevando los niveles de instrucción que ya desde mediados de la década del 20 eran considerablemente altos (hacia 1923 alrededor del 71 por ciento de los adultos había cursado 4 o más años de estudio y alrededor de un 23 por ciento había cursado 7 o más años), mientras en el otro polo, la población rural de Oriente, que había mantenido los patrones de fecundidad elevada, los niveles de instrucción se habían conservado muy bajos y sin ningún avance durante todo ese largo período (sólo un 15 por ciento de los adultos había cursado 4 años o más de educación y apenas el 1.5 por ciento había cursado más de 6).

Un último elemento de juicio que puede contribuir a explicar por qué en la Cuba urbana y principalmente metropolitana se alcanzan niveles tan bajos de fecundidad ya a principios de los años 50 es, sin lugar a dudas, la intensa influencia cultural norteamericana resultante de la penetración económica, política, turística y militar de los Estados Unidos en Cuba. Parece lógico pensar que los patrones de comportamiento reproductivo controlado, vigentes en la clase media norteamericana, fueron uno de los muchos contenidos culturales a los que la población de La Habana -más que el resto de la población urbana y mucho más que la población rural- estuvo expuesta como resultado de la dependencia cubana de los Estados Unidos.

Puede sostenerse así, en síntesis, que, a pesar de la penetración capitalista en las áreas rurales con la consecuente proletarización<sup>10a/</sup> de una fracción importante de la fuerza de trabajo agrícola, el patrón de desarrollo durante el período neo-colonial condujo a una creciente heterogeneidad socio-espacial, una de cuyas manifestaciones sería la producción de grandes desfases temporales entre las trayectorias de cambio de la fecundidad de diferentes sectores sociales.

<sup>10a/</sup> Según el censo de 1953, un 62 por ciento de la PEA de status bajo trabajando en el sector primario eran asalariados del sector privado (ver Cuadro III-76)

B. Las estrategias de desarrollo después del triunfo de la Revolución

La situación de proximidad <sup>geográfica,</sup> de enfrentamiento y de liquidación de una fuerte dependencia económica respecto a los Estados Unidos marcó profundamente el curso de la historia cubana después del triunfo de la Revolución. Esta revolución comenzó —decía el Che Guevara en la reunión de Punta del Este (1961)— como una "reforma agraria, antifeudal y antimperialista, que fue transformándose, por imperio de su evolución interna y de las agresiones externas, en una revolución socialista y que la proclama así, ante la faz de América." <sup>11/</sup>

La labor del gobierno revolucionario al comenzar su gestión (1959) se orientó en el frente económico hacia la solución o alivio de problemas apremiantes como el de la desocupación, mediante el incremento de las obras públicas y la utilización de la capacidad instalada ociosa; y el de la pobreza, mediante medidas redistributivas tales como la rebaja de alquileres y tarifas eléctricas, y la elevación de los salarios más deprimidos. La medida de mayor alcance fue la reforma agraria, con la que se pretendió simultáneamente aumentar la producción (especialmente de exportación), aliviar la balanza de pagos, abrir nuevas oportunidades de trabajo en los campos y mejorar las condiciones de vida del campesinado pobre, llevando a las zonas rurales la educación y la asistencia médica. La reforma agraria repartió títulos de propiedad a más de 100.000 campesinos, reservando para el Estado las grandes explotaciones susceptibles <sup>12/</sup> de ser trabajadas con técnicas avanzadas.

<sup>11/</sup> Ernesto Che Guevara, discurso en la Conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA, Agosto de 1961; reproducido en E. Che Guevara, Obra Revolucionaria, México, 1961. Ed. Era S.A., pag. 421.

<sup>12/</sup> Ver Albán Lataste, "Revolución y Planificación en Cuba", en Panorama Económico, octubre 1969, pag. 39. Albán Lataste, economista chileno, ocupó cargos importantes en el Gobierno de Fidel Castro, llegando a ser Viceministro de Planificación Nacional. Ver también: Ernesto Che Guevara, "Cuba; Su Economía, su comercio exterior, su significado (1964)", en E. Che Guevara, Obra revolucionaria (op.cit.), pag. 619 y sigtes.

En 1960 se inicia el conflicto abierto con los Estados Unidos. Cuba vende azúcar a la Unión Soviética a cambio, entre otras cosas, de petróleo crudo. Las refinerías norteamericanas se niegan a refinarlo. El gobierno no las interviene. Los Estados Unidos responden suspendiendo la compra de su cuota de azúcar y creando así un serio problema de divisas. La respuesta del gobierno cubano es drástica: nacionaliza todas las grandes empresas industriales, comerciales, bancarias, etc., tanto norteamericanas como criollas. Se crean así las condiciones básicas para la construcción de una economía socialista.<sup>13/</sup> A partir de 1961 se inicia el bloqueo económico por parte de Estados Unidos que obliga a Cuba a desplazar su comercio exterior hacia los países socialistas con un desquiciamiento económico temporal y la implantación de una economía de comunismo de guerra.<sup>14/</sup> En ésta se pone "énfasis sobre los aspectos físicos y administrativos de la planificación y gestión económica, apoyándose como estimulantes para una buena gestión casi exclusivamente en los resortes político-morales y en el entusiasmo de las masas."<sup>15/</sup>

---

13/ Ver Albán Lataste, "Revolución y Planificación en Cuba", en Panorama Económico, octubre 1969, pág. 40.

14/ La Economía de Comunismo de Guerra es definida por Albán Lataste en los siguientes términos: "En su esencia, la tarea no es de orden militar, ... la tarea que se plantea es mucho más compleja, puesto que, para decirlo con las palabras de Castro, hay que construir al mismo tiempo una nueva vida social para el pueblo, hay que cambiar el viejo modo de producción social por un modo de producción nuevo. Y esto, en condiciones de guerra económica y agresión militar externas", Ibidem, pag. 38.

15/ Ver Albán Lataste, "Revolución.....", Ibidem, pág. 45.

En este contexto la revolución naciente sólo era posible si contaba con un apoyo popular masivo. Y este apoyo se consiguió mediante una política redistributiva, que hizo tangible los beneficios sociales del proceso, y mediante la transformación ideológica y la movilización política de las masas, tarea esta última facilitada por la constante amenaza externa.

El proceso revolucionario cubano implicó así en un breve lapso una profunda transformación cualitativa de la organización social, del sistema económico y del régimen político. Todos estos cambios están indisociablemente ligados a la alteración fundamental de la estructura de poder -tanto en términos de participación de la burguesía nacional como de las empresas y capitales norteamericanos- y a una ampliación y redefinición del papel del Estado.

Atenderemos aquí sólo a algunos aspectos de este proceso que tienen particular relevancia para entender los cambios ocurridos en la fecundidad y para realizar luego la contrastación con los otros tres estudios de caso. Nos referimos en esta sección a las estrategias adoptadas por el gobierno cubano para implementar su proyecto político, analizando en las secciones siguientes los efectos que su implementación han tenido sobre algunos factores teóricamente significativos para comprender el curso seguido por la transición demográfica.

"Marx concibió el socialismo como resultado del desarrollo. Hoy, para el mundo subdesarrollado el socialismo ya es incluso condición del desarrollo. Porque si no se aplica el método socialista -poner todos los recursos naturales y humanos del país al servicio del país, encaminar esos recursos en la dirección necesaria para lograr los objetivos sociales que se persiguen-, si no se hace eso, ningún país subdesarrollado saldrá del subdesarrollo."<sup>16/</sup> Son las palabras de Fidel Castro a los egre-

<sup>16/</sup> Fidel Castro, Conversación con los egresados del Instituto de Economía de La Habana, 20 de diciembre de 1969, en: Economía y Desarrollo, N<sup>o</sup> 1, enero-marzo 1970, pág. 30.

sados de economía, en diciembre de 1969. El socialismo como método de desarrollo es el postulado básico de la estrategia. El principal instrumento económico es la planificación centralizada. La meta última es "La plena liberación del ser humano en el marco de la sociedad comunista."<sup>17/</sup>

Es dentro de este marco que hay que situar las estrategias adoptadas sucesivamente durante la década del 60.

Los analistas, así como las propias autoridades cubanas, coinciden en distinguir dos períodos claramente diferenciados en el desarrollo de la Revolución durante la década de los 60, que se caracterizan básicamente por las distintas estrategias de desarrollo implementadas. En el primer período (1959-1963) -como ya se indicó- hubo un énfasis marcado en la expansión acelerada de los niveles de consumo y de vida en general de los sectores socialmente menos favorecidos -en especial el campesinado-, en la industrialización como sector dinámico de la economía y en la diversificación agrícola, con la consiguiente disminución de la importancia del azúcar. El segundo período (1964-1970) está marcado por una racionalización del consumo con vistas a incrementar la acumulación, una vuelta a la producción azucarera como la fuente fundamental de divisas, sin abandonar la diversificación agrícola y la expansión de la masa ganadera, y una incentivación principalmente de aquella industrialización necesaria y compatible con la producción azucarera en escala ampliada.

Los analistas en general están de acuerdo en indicar que el gran énfasis puesto en los primeros años de la Revolución en la industrialización y en la diversificación agrícola, disminuyendo la primacía del azúcar, parece haber tenido una doble

---

17/ El Che Guevara decía textualmente: "...podemos, pues, decir que la planificación centralizada es el modo de ser de la sociedad socialista, su categoría definitoria y el punto en que la conciencia del hombre alcanza, por fin, a sintetizar y dirigir la economía hacia su meta, de plena liberación del ser humano en el marco de la sociedad comunista", en: "La Planificación Socialista, su significado" (1964), en E. Che Guevara, Obra revolucionaria (op.cit.), pág. 609.

explicación: Por una parte, una excesiva ortodoxia ideológica que condujo a aplicar el modelo soviético de industrialización, sin considerar las diferencias objetivas, tanto materiales como históricas, de ambos países y del desarrollo del socialismo en uno y otro.<sup>18/</sup> Por otra parte, el rechazo un tanto espontáneo, no analítico, de la principal objetivación que tuvo la dominación de los monopolios imperialistas norteamericanos sobre la Isla.<sup>19/</sup>

Junto con el énfasis en la industrialización y en la diversificación agrícola, como parte de esta estrategia se impulsa un dramático salto en el poder de consumo de las masas ~~industriales~~, especialmente campesinas, mediante una importante redistribución del ingreso, <sup>A1</sup> ~~el~~ acceso a la propiedad de la tierra de un importante número de campesinos en la primera etapa de la Reforma Agraria y a los mayores ingresos que la comercialización de parte de los productos conlleva, se suman medidas que eliminan el pago de arriendos de tierras y viviendas, gratuidad de la educación, aumentos salariales, pleno empleo, etc.<sup>20/</sup>

Estos énfasis iniciales en las políticas de la Revolución ponían en marcha, sin embargo, procesos de signo contradictorio. Por una parte, la elevación sustancial de los niveles de consumo no estuvo basada en una expansión de la capacidad

---

18/ Una admisión implícita de tal posibilidad por parte del gobierno cubano se encuentra en Cuba, "Informe al XIII período de sesiones de la CEPAL", Lima, 1969, en Economía y Desarrollo, N° 1, pp. 79-80.

19/ Véase entre otros, Boorstein, Edward, The economic transformation of Cuba, Monthly Review Press, New York, 1968; García Regueiro, Ovidio, Cuba, raíces y frutos de una revolución, Madrid, I.E.P.A.L. 1970; Barkin, David "Estrategia de desarrollo" en Markin, D., et.al., Cuba camino abierto, México, siglo XXI Editores, 1973, pp. 101-109.

20/ Véase Barkin, David, op. cit., p. 99.

productiva sino en una mayor utilización de la capacidad ociosa existente lo cual en el corto plazo puso un tope a dicha elevación.<sup>21/</sup> A ello se agregó el hecho de que una masa menor de productos agrícolas llegara al mercado, debido a la mayor cantidad que se empezó a dedicar al autoconsumo campesino.<sup>22/</sup>

Por otra parte, la débil base productiva cubana hacía necesario el gasto de importantes sumas en la importación de alimentos (una de las herencias de la dominación económica norteamericana). A su vez, la ampliación de dicha base por la vía de la industrialización requería de una importante cantidad de divisas que debía salir o bien de las reservas existentes (en rápido decrecimiento), o bien de la contratación de importantes deudas externas que comprometían de manera riesgosa el futuro desarrollo y expansión de la economía cubana no sólo por efecto de las transformaciones estructurales revolucionarias que se impulsaban sino, más importante aun, por el bloqueo económico. A su vez, la lucha de clases, desdibujada hasta el triunfo de la Revolución tras la virtual unanimidad social de la lucha contra la dictadura batistiana, adquiere fuerza y significación después de las primeras medidas revolucionarias que afectan a los intereses de la burguesía y capas medias nacionales.

Todo esto configura los elementos de la crisis de la estrategia de desarrollo basada en la industrialización. El impulso a la industrialización requería una base satisfactoria en materia de exportaciones para financiar la adquisición de maquinaria, materias primas y bienes intermedios necesarios para la producción de bienes de consumo. Cuba encontró, al igual que otros países, que la industrialización basada en la sustitución de importaciones no es una respuesta suficiente a los problemas del subdesarrollo. El acentuado énfasis en la industrialización provocó

<sup>21/</sup> Véase Informe de la Delegación de Cuba al XIII período de sesiones de la CEPAL (Lima, Perú, 1969), op.cit. p. 52.

<sup>22/</sup> Véase García Regueiro, O., op. cit., cap. 3, p. 174-175.



serias tensiones sobre los recursos humanos, ya que la mayor parte de la población carecía de adiestramiento y muchos obreros calificados habían emigrado.

En 1962 los primeros síntomas de la crisis se manifiestan en el problema de la balanza de pagos. Este "no sólo llegó rápidamente a ser el problema económico central de Cuba sino que una de las principales claves para su política azucarera, su política industrial y agrícola y su política económica de largo plazo en general.<sup>23/</sup> Hubo una variedad de intentos de reducción del déficit por la vía de la racionalización en las importaciones en términos de prioridades, o simplemente limitándolas. Sin embargo, ninguna medida pareció atacar el problema de fondo que se planteaba en el largo plazo.

Lo que se requería era producir un aumento rápido y significativo de las exportaciones totales que permitiera en unos pocos años reducir el déficit. La respuesta única parecía ser el azúcar. Otras posibilidades de incremento de las exportaciones también existían y se impulsaron, pero con rendimientos no de la magnitud de los que proporciona el azúcar.<sup>24/</sup>

De manera que en 1963, "el país decidió volver a la agricultura como base fundamental para financiar, en su oportunidad, la diversificación de la economía. Este cambio exigía importantes inversiones futuras en la agricultura para elevar la productividad y diversificar y aumentar la producción total. La producción interna tenía que sustituir las importaciones de alimentos y materias primas y aportar un excedente que permitiera elevar las exportaciones."<sup>25/</sup>

El gobierno cubano optó, así, "por concentrarse en la producción de bienes agrícolas y desarrollar las relaciones comerciales con otras naciones, de forma

<sup>23/</sup> Boorstein, E., op cit., p. 191.

<sup>24/</sup> Ibid. pp. 197-198.

<sup>25/</sup> Barkin, David, "Agricultura: el sector clave del desarrollo de Cuba", en Economía y Sociedad, N°3, p. 53.

que el equipo de capital requerido pudiese comprarse con las ganancias de las ventas de la agricultura". Desde su punto de vista, la agricultura era el sector menos costoso de desarrollar y representaba la forma más expedita de ensanchar su limitada base de exportaciones. <sup>Se pensaba</sup> ~~Explicaron~~ que con ello no solamente se abría la posibilidad de exportar una mayor proporción del incremento de la producción y de reducir las importaciones de comestibles, sino que también ofrecía la posibilidad de utilizar las reservas de tierra fértil que permanecían aún inexplotadas. La productividad de la tierra y del trabajo podrían incrementarse sin exigir la cantidad de personal calificado y de importaciones de bienes de capital que requerirían otros sectores.

26/

"Resultado de este proceso fue la profundización de la estrategia económica del país, enfatizando la necesidad de un crecimiento hacia afuera apoyado en las producciones tradicionales y ventajas naturales. La industrialización, de consigna genérica se convertía en la palanca de apoyo para el desarrollo agropecuario, con lo cual se resolvían coordinadamente dos cuestiones de gran importancia: la sustitución de importaciones por vía de la producción de insumos para la agricultura y el desarrollo industrial sobre una base propia de materias primas."

27/

Es preciso tener en cuenta que la estrategia con énfasis en la industrialización se dio, sin embargo, dentro de un marco de cambios estructurales de contenido fundamentalmente político y social, que tuvieron como centro la transformación radical de la propiedad sobre el medio de producción tierra y de las relaciones de pro-

26/ Barkin, D. Resumiendo la posición del gobierno cubano presentada en Cuba, La estrategia del desarrollo económico, (Santiago de Chile; Delegación Cubana al Simposio Internacional sobre la Planeación del Desarrollo, 1968), en Barkin, D. et. al., op.cit., p. 101.

27/ Cuba, "Informe ..." op cit., p . 57

ducción vigentes en el agro. Es la etapa en que la agresión imperialista y la lucha de clases interna <sup>28/</sup> son los elementos que dinamizan la revolución y las acciones del gobierno revolucionario. Además éstas se dan teniendo como objetivo fundamental cambiar drásticamente y rápidamente las condiciones de vida del campesinado y de los asalariados en general.

En efecto, quizás lo más relevante para los objetivos analíticos de este estudio es enfatizar la extraordinaria importancia otorgada en la primera etapa de la Revolución a la elevación de los niveles de vida de las zonas rurales y a la atenuación de los diferenciales económico-sociales entre el campo y la ciudad -distribución del ingreso, servicios sociales, educación, etc.-, a la vez que a la eliminación del desempleo crónico que caracterizaba la modalidad de desarrollo pre-revolucionario y que castigaba en particular a los trabajadores rurales. En las secciones que siguen se retomará <sup>a</sup> esta <sup>tema</sup> tarea entregando más antecedentes sobre la reforma agraria y las medidas adoptadas y acciones emprendidas en los ámbitos de la distribución de bienes y la provisión de servicios sociales, que ponen en evidencia la importancia ideológica y estratégica otorgada en el proyecto político cubano a los objetivos redistributivos. Desde este punto de vista, cabe destacar la prioridad asignada a la educación que, además de reconocerse su acceso como un derecho social, fue valorada desde el inicio como mecanismo de rápida creación de cuadros capacitados que pudieran cumplir las tareas de la nueva organización económica emergente y de reemplazo de aquellos profesionales, técnicos y servidores públicos que abandonaron la Isla en oposición a la Revolución. <sup>29/</sup>

<sup>28/</sup> Véase Acosta, José, "Las Leyes de reforma agraria en Cuba y el sector privado campesino", en Economía y Desarrollo, N° 12, Julio-Agosto 1972, p. 85 y "Cuba de la neocolonia a la construcción del socialismo", II parte, en Economía y Desarrollo, N° 20, noviembre-diciembre, 1973; Cuba, "Conferencia Internacional por el XXV aniversario del CAME: Ponencia de Cuba", en Economía y Desarrollo, N° 28, marzo-abril 1975, pp. 191-194; Cuba, Informe al XIII periodo de sesiones de la CEPAL, p.56.

<sup>29/</sup> Citado en Barkin, D., "Estrategia del Desarrollo", op. cit., p. 111; Cuba, Informe...op cit., p. 57; Barkin, E., "Agricultura, el sector clave...", op cit., pp. 55-56.

La estrategia que se inicia a partir de 1964 destaca como "pivote fundamental" el sector agrícola de exportación (azúcar). La industrialización, por su parte, no se abandona sino que se redefine. El desarrollo de la industria se subordinará al de la agricultura en una primera etapa, ejerciendo una doble función: suministrar insumos, fertilizantes y equipos agrícolas, y procesar las materias primas de origen agrícola. En una etapa posterior, cuando se haya conseguido formar los cuadros calificados y se hayan resuelto las limitaciones del comercio exterior, será posible un "nuevo movimiento estratégico en la industria", con diversificación y expansión. Esta estrategia implica que "el desarrollo agrícola tendrá que pasar rápidamente a una fase intensiva, de alta productividad, que garantice la disponibilidad de fuerza de trabajo para el resto de la economía." <sup>30/</sup>

La contracción en la disponibilidad de bienes de consumo que implicaba esta nueva estrategia llevó a aumentar la socialización en los mecanismos de distribución, buscándose de esa manera asegurar el mayor grado de equidad distributiva. Esto se vio también reforzado por el progresivo desarrollo de nuevas formas de organización social en las que la eficacia de las acciones solidarias es claramente mayor que la de las acciones individuales para la solución de los problemas.

---

<sup>30/</sup> Informe de la delegación de Cuba al XIII período de sesiones de la CEPAL, Lima, Perú, 1969: en Economía y desarrollo, N° 1, enero-marzo 1970, pág. 81.

### C. Los cambios en la estructura social

Los cambios estructurales generados por el proceso revolucionario y la progresiva implementación de las estrategias que se acabaron de ~~presentar~~ <sup>analizar</sup> produjo trascendentales cambios -tanto cuantitativos como cualitativos- en la estructura social de Cuba.

#### a. Los efectos de la Reforma Agraria

Conviene revisar, en primer lugar, los efectos de la Reforma Agraria y de las políticas adoptadas en ese sector.

La primera etapa de este proceso se inició con la dictación de la ley de Reforma Agraria en marzo de 1959. En sus aspectos medulares, esta ley termina con el latifundio (propiedades mayores de 402 hectáreas), nacionaliza la actividad agrícola determinando que la propiedad rústica sólo podrá ser adquirida o heredada por cubanos, expropia las tierras destinadas a renta, crea las Zonas de Desarrollo Agrario y redistribuye las tierras agrícolas. Todas estas medidas cambiaron radicalmente la situación del agro en Cuba.

Las Zonas de Desarrollo Agrario han sido las unidades territoriales de ejecución de la Reforma Agraria. Sus funciones han sido múltiples. A su cargo ha estado la redistribución de las tierras, la constitución de cooperativas, los problemas de producción, de comunicación, de asistencia social, de comercialización, etc. ~~El impacto de~~ <sup>estuvo encaminada</sup> ~~la labor desarrollada a través de estas Zonas ha sido, no solo en los aspectos de producción, sino también en contribuir~~ <sup>a elevar la</sup> a levantar el nivel de vida del campesinado. En este último aspecto, una de las iniciativas que más ~~ha~~ <sup>yo</sup> contribuido a mejorar el nivel de ingresos de los campesinos fue la creación de las Tiendas del Pueblo. Estas tiendas sustituyeron en parte al pequeño comercio de venta de artículos de consumo al campesinado y, a través de precios más bajos y mejor abastecimiento, ~~han contribuido a~~ <sup>permitieron</sup> elevar ~~notablemente~~ su poder adquisitivo real. Por otra parte, sus servicios ~~han sido~~ <sup>fueron</sup> un elemento de importancia en el aumento del consumo de la población campesina entre

1959 y 1964. Entre 1959 y 1960 se crearon alrededor de 2.000 Tiendas del Pueblo ubicadas en el campo y pequeños poblados.

La redistribución de tierras afectó principalmente a los pequeños propietarios con menos de 26.8 hectáreas y a los arrendatarios, sub-arrendatarios, aparceros y precaristas. Todos ellos recibieron gratuitamente tierras hasta completar la propiedad "mínimo vital" constituida por 26.2 hectáreas de tierra fértil.

Por otra parte, a aquellos arrendatarios, colonos o aparceros que explotaban unidades de mayor extensión que el mínimo vital (sin exceder 5 veces este tamaño), se les entregó en propiedad dos caballerías (26.8 hás.) expropiándoles el resto.

La ley consideró a las nuevas propiedades como "unidades inmobiliarias indivisibles", buscándose de esa manera evitar todo riesgo de minifundización por razón de herencia o venta parcelada.

En cuanto a las propiedades que constituían latifundio, en su mayoría dedicadas al cultivo del azúcar y la ganadería, la Reforma Agraria, junto con expropiarlas, las transformó en Cooperativas Cañeras las dedicadas al cultivo del azúcar, en Fincas de Administración Directa las ganaderas, y en Cooperativas el resto.

Las Cooperativas tenían como objetivo fundamental diversificar la producción. Las Cooperativas Cañeras se distinguían de las otras por su mayor organización y eficiencia. Los trabajadores que se integraron al trabajo de las cooperativas lo hicieron en calidad de "cooperativistas" <sup>quienes</sup> ~~los~~ residían habitualmente en la finca, y como "eventuales" los que trabajaban en forma temporal. Estos últimos serían poco a poco absorbidos por las cooperativas en la medida que lograran su objetivo de diversificar la producción. Las Fincas de Administración Directa mantuvieron la calidad de asalariados de sus trabajadores. Se tomó esta decisión porque

por estar dedicadas a la ganadería, contaban con muy poco personal y constituir cooperativas en ese momento era privilegiar a estos trabajadores sobre el resto.

De este modo, la primera etapa de la Reforma Agraria cubana estableció cuatro tipos de empresa agrícola: Cooperativas, Cooperativas Cañeras, Fincas de Administración Directa y Pequeña Propiedad Individual. Vinculados a estos tipos de empresa se encontraban campesinos que trabajaban la tierra en calidad de pequeños propietarios, cooperativistas, eventuales y asalariados. De todos ellos, los de menor importancia numérica eran los pequeños propietarios y los asalariados.

A comienzos de 1961, el Gobierno Cubano dio un nuevo paso hacia la socialización de la organización de la nueva estructura de tenencia de la tierra que se estaba creando en Cuba a raíz de la Reforma Agraria.)

"El Gobierno revolucionario decidió que todas las cooperativas y fincas de administración directa existentes se refundieran en un nuevo tipo de unidad que se denominó "Granja del Pueblo". Sólo subsistieron, en lo que respecta a las cooperativas, las únicas realmente organizadas de entre ellas: las cañeras. Por otra parte, se inició la política de agrupar a todos los pequeños campesinos individuales que tuvieran menos de cinco caballerías (67 hectáreas) cada uno, en una Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP)".<sup>30/</sup>

Los beneficios que se otorgan en las Granjas del Pueblo los reciben por igual todos los trabajadores que en éstas laboran, cualquiera sea la capacidad productiva de la misma. El trabajador recibe un salario en dinero y trabaja ocho horas.

En mayo de 1961, cinco meses después de haberse iniciado la organización de las Granjas del Pueblo, habían en Cuba 226 granjas que ocupaban un área total de 2.443.449 hectáreas, ocupando a 96 mil asalariados, de los cuales un 28 por ciento

<sup>30/</sup> Chonchol, Jacques, "La Reforma Agraria Cubana" (III) en Panorama Económico, N° 229, Santiago de Chile, 1962, pág. 101.

eran permanentes y el resto, trabajadores eventuales.<sup>31/</sup>

La Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), por su parte, tuvo como objetivo organizar económica y políticamente a ese sector del campesinado. En el campo político, la ANAP se ha definido como un organismo de apoyo a la Revolución, destinada a organizar, unir y orientar a los pequeños agricultores en la aplicación del programa de Reforma Agraria de la Revolución. En el terreno económico, la ANAP ha tenido como objetivo "laborar coordinadamente con el INRA, orientando y organizando la producción de los agricultores pequeños de acuerdo a las metas de producción agropecuaria que se fijan, ser un vínculo para otorgar crédito agrario oficial a estos agricultores, cooperar en la compra oficial de los productos del campo como garantía de precios justos a los agricultores..."<sup>32/</sup>

Como se aprecia en el Cuadro III-75 <sup>en</sup> ya/1961 la agricultura socializada en Cuba explotaba el 42 por ciento de la superficie agrícola y un tercio del área en explotaciones privadas correspondía a propiedades del denominado "campesinado rico". Esta categoría, constituida por explotaciones de entre 67 y 402 hectáreas, fue dejada al margen de los programas de desarrollo agrícola. El grueso de este grupo era constituido por medianos agricultores cuyas empresas fluctuaban entre 70 y 150 hectáreas.

Cuatro años más tarde (1965), y consolidada ya la segunda reforma agraria, la propiedad correspondiente al "campesinado rico" había pasado a formar parte del sector socializado, lo que hacía que éste explotara el 61 por ciento de la superficie agrícola. El área explotada por el campesinado pequeño y mediano no experimentó variaciones en este período.

---

31/ Ibidem

32/ Ibidem



## Cuadro III-75

CAMBIOS EN LA SITUACION DEL SECTOR PRIVADO Y ESTATAL POR  
EFECTO DE LA REFORMA AGRARIA

## A) Situación prerevolucionaria (estimación para 1946-1958)

		<u>Has. total</u>	%
Sector privado:			
Hás. trabajadas por el campesinado no propietario	1,100,000		
Hás. propiedad campesinado pequeño y medio (menos de 67 Has.)	800,000		
Hás. propiedad campesinado rico (de 67 Has. a 402 Has.)	1,700,000		
Hás. propiedad latifundista (más de 402 Has.)	<u>4,900,000</u>	8,500,000	(94)
Sector estatal:			
Tierras del Estado		<u>500,000</u>	(6)
		9,000,000	(100)

## B) Primera reforma agraria (estimación para 1961)

Sector privado:			
Propiedad otorgada a campesinado pequeño y medio (menos de 67 Has.)	2,700,000		
Propiedad anterior campesinado pequeño y medio (menos de 67 Has.)	800,000		
Propiedad campesinado rico (67 Has. a 402 Has.)	1,700,000	5,200,000	(58)
Sector estatal:			
Granjas del pueblo y cooperativas cañeras		<u>3,800,000</u>	(42)
		9,000,000	(100)

## C) Segunda reforma agraria (estimación para 1965)

Sector privado:			
Propiedad campesinado pequeño y medio integrado en ANAP	2,600,000		
Propiedad campesinado pequeño y medio no integrado en ANAP	900,000	3,500,000	(39)
Sector estatal:			
Granjas estatales	4,955,000		
Cooperativas de crédito y servicios	500,000		
Sociedades agropecuarias	<u>45,000</u>	<u>5,500,000</u>	(61)
		9,000,000	(100)

Fuente: García Regueiro, Ovidio, Cuba, Raíces y Frutos de una Revolución, cuadro N° 10, pág. 167.

Los datos sobre PEA provistos por el censo de 1970 (ver Cuadro III-76), aunque no son comparables con los datos de superficie explotada que se acaban de comentar, permiten formarse una idea de los cambios ocurridos. Poco más de un tercio de la fuerza de trabajo en la agricultura corresponde al sector privado y está compuesta, en su gran mayoría, por pequeños agricultores (30 por ciento) complementados por un reducido número de asalariados (3.1 por ciento) y familiares no remunerados (4.3 por ciento). Llama la atención que en cifras absolutas el número de pequeños agricultores que persisten en 1970 (230 mil) es casi idéntico al de "trabajadores por cuenta propia en la agricultura" que había en 1953 (235 mil) y su peso relativo en el conjunto del sector agrícola (alrededor del 30 por ciento) no varió en ese lapso a pesar de los cambios esenciales experimentados por la estructura agraria cubana.

El sector asalariado sigue representando en 1970 aproximadamente dos tercios de la PEA en la Agricultura con un contingente de alrededor de 500 mil trabajadores. Esto es, se mantiene aparentemente el grado de proletarización que existía antes de la Revolución (1953). Se concluye de aquí/<sup>que</sup> los efectos de la reforma agraria y de los cambios estructurales <sup>les</sup> que <sup>la</sup> ~~se~~ acompañaron fueron mucho más cualitativos que cuantitativos en lo que se refiere a la correspondiente estructura social.

En el caso de los asalariados, se transforman en trabajadores de un Estado Socialista. En la situación previa, la estabilidad en el trabajo, las condiciones de trabajo y el monto de la remuneración resultaban de la interacción entre el interés de la empresa privada por optimizar su tasa de ganancia, la capacidad de presión de los trabajadores y la capacidad de respuesta de las empresas dependiente en gran medida de su nivel tecnológico-, en el marco de un mercado libre de trabajo,

## Cuadro III-76

CUBA: CATEGORIA OCUPACIONAL POR SECTOR DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA, 1953 Y 1970

	1953				Total	
	Status alto <sup>c/</sup>	Primario <sup>b/</sup>	Secundario <sup>c/</sup>	Terciario <sup>d/</sup>		No especificada
Empleados empresa privada	36.816 20,5 (3,0)	501,379 62,1 (40,2)	343,461 78,0 (27,5)	357.851 70,1 (28,7)	8.292 24,4 (0,7)	1.247.799 (100%) 63,3
Empleados de Gobierno	48.647 27,1 (28,1)	1.564 0,2 (0,9)	24.464 5,6 (14,1)	73.325 14,4 (42,3)	25.188 74,0 (14,5)	173.188 (100%) 8,8
Cuenta propia	93.367 52,0 (19,7)	235.507 29,2 (49,7)	69.378 15,8 (14,6)	75.471 14,8 (15,9)	546 1,6 (0,1)	474.269 (100%) 24,0
Familiares sin remuneración	741 0,4 (1,0)	69.064 8,6 (89,7)	2.968 0,7 (3,9)	4.225 0,8 (5,5)	12 0,0 (0,0)	77.010 (100%) 3,9
<b>Total</b>	179.571 100% (9,1)	807.514 100% (40,9)	440.271 100% (22,3)	510.872 100% (25,9)	34.038 100% (1,7)	1.972.266 (100%) 100%

	1970					Total
	Primario <sup>b/</sup>	Secundario <sup>c/</sup>	Terciario <sup>d/</sup>		No especificado	
			Servicios sociales	Otros		
Empleados empresa privada	24.139 3,1 (68,6)	854 0,1 (2,4)	0,9 586	10.199 (29,0) 9.613		35.192 (100%) 1,4
Empleados Estatales Gobierno	495.073 62,6 (21,7)	686.730 98,5 (30,1)	97,2 620.716	1.083.461 (47,4) 462.745	18.722	2.283.986 (100%) 87,1
Cuenta propia <sup>e/</sup>	236.801 30,0 (90,9)	2.707 0,4 (1,0)	1,9 490	21.115 (8,1) 20.625		260.623 (100%) 9,9
Familiares sin remuneración	34.289 4,3 (82,7)	7.091 1,0 (17,1)	0,0 19	76 (0,2) 57		41.456 (100%) 1,6
<b>TOTAL</b>	790.302 100% (30,2)	697.382 100% (26,6)	1.114.851 100% (23,7)	42,5 493.040	18.722 100% (0,7)	2.621.257 (100%) 100%

Fuentes: -República de Cuba, Censos de Población, Viviendas y Electoral. Informe Gen, 1953  
-República de Cuba, Censo de Población y Viviendas, 1970.

- a/ Se consideró status alto a profesionales, técnicos, gerentes, administradores y directores, imposibles de clasificar por sectores de la activ. económica.
- b/ Se consideró primario agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.
- c/ Se incluyó en el sector secundario a la industria, construcción y minería.
- d/ En el sector terciario se incluyó transportes y comunicaciones, comercio y servicios.
- e/ En el sector primario se incl. 230.525 pequeños agric. y 108 patronos en el secundario, 4 y en el terciario, 24.

condicionado sólo por las conquistas en materia de legislación laboral. Por esto -teniendo en cuenta la consideraciones hechas en el marco teórico- puede pensarse que existía una cierta correspondencia entre ingresos y nivel tecnológico, y que estos variaban además estacionalmente de acuerdo a las fluctuaciones de la demanda de fuerza de trabajo, fuertemente condicionada por la zafra. El bajo nivel medio de los ingresos en el sector campesino --aunque no sus diferencias internas- quedó de manifiesto en una encuesta efectuada en 1957, que indicó para ese sector un ingreso per cápita anual de sólo 92 dólares. El cambio estructural que caracteriza a la nueva situación lleva a un cambio radical en los criterios que determinan la estabilidad del trabajo y el monto de la remuneración. Los criterios de mercado dejan de funcionar y se corta la relación entre productividad y salarios a nivel de empresas, pasando a operar sólo a niveles mucho más agregados. El resultado es una creciente homogeneización de los salarios con una elevación de los ingresos reales debido en parte importante, por un lado, al control estatal del abastecimiento (Tiendas del Pueblo) y, por otro, al incremento de los ingresos no monetarios por la vía de la extensión de los servicios de salud y educación, -- como veremos más adelante.

En el sector privado de los pequeños agricultores, los cambios son también eminentemente cualitativos. La cantidad de minifundios tiende a reducirse --si no a desaparecer-- fortaleciéndose la unidad de tamaño familiar. Aunque la actividad productiva sigue siendo privada, cae dentro del ámbito de la planificación por la vía del crédito estatal y los mecanismos estatales de compra de los productos. Cabe esperar de estas nuevas condiciones una creciente homogeneidad interna en los niveles de ingreso de este sector social.

b. Los cambios en la composición de la PEA no agrícola

III-76,

Regresando al cuadro / atendamos ahora a los cambios ocurridos en los sectores secundario y terciario, predominantemente urbanos, entre 1953 y 1970. A diferencia de lo ocurrido en la agricultura, en estos dos sectores la actividad privada tanto

en calidad de empleado como de trabajador por cuenta propia prácticamente desaparece, convirtiéndose todo este contingente en empleados estatales. Se produce así una total homogeneización social.

Es importante comentar aquí los cambios ocurridos en la estructura por ramas de actividad económica. Entre 1953 y 1970 la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura se mantiene en alrededor de 800 mil trabajadores, lo que implica una reducción significativa de su peso en la PEA total. La expansión de los sectores no agrícolas -fenómeno inherente al desarrollo económico- muestra en el caso cubano algunas características particulares que ponen de manifiesto el impacto social de los cambios ocurridos en la estructura productiva como consecuencia de la Revolución. La PEA en comercio crece muy lentamente en el período intercensal, reduciendo su importancia relativa; por el contrario, la PEA vinculada a actividades directamente productivas (industria, construcción) crece en un 72 por ciento aumentando de 20 a 26 por ciento su participación en la PEA total. Estos cambios, sin embargo, aparecen como de poca importancia si se <sup>los</sup> compara con los ocurridos en el sector servicios. Allí la PEA ocupada en servicios sociales más que se triplica en el período llegando a ser casi un cuarto de la PEA total, mientras que la dedicada a servicios personales se reduce notablemente hasta representar apenas el 2 por ciento de la población activa. Este último cambio pone de manifiesto, por una parte, la efectiva importancia dada por el Gobierno cubano a la prestación de servicios sociales y, por otra, la efectiva homogeneización de la estructura social urbana.

### c. La participación femenina en la actividad económica

Por su significación teórica para explicar los cambios en el comportamiento reproductivo conviene detenernos brevemente a considerar los cambios ocurridos en la participación femenina en la actividad económica.

La situación antes de la Revolución, de acuerdo a la información entregada por el censo de 1953, se caracterizaba por una escasa participación femenina en la actividad laboral. La tasa de participación era inferior al 14 por ciento y las mujeres

representaban apenas un 13 por ciento de la PEA total (Ver cuadro III-77). Con respecto al tipo de actividad, prevalecían los servicios principalmente personales (un 35% de las activas pertenecían a la categoría "servicio doméstico"), habiendo adquirido importancia ya en esa época su participación en servicios sociales (principalmente educación básica) y en la industria (Ver cuadro III-78).

La incorporación de la mujer a la actividad económica como objetivo en la estrategia de desarrollo cubano se apoya tanto en consideraciones de carácter ideológico como económico. Respecto a esta última, la estrategia propuesta para la década del 70 contempla un ritmo de crecimiento del empleo (3,6 por ciento anual) en el primer quinquenio mayor que el crecimiento de la población en edad de trabajar. Se agrega a esto una reducción de las tasas de participación en la población masculina por causa de una incorporación más tardía (prolongación de la educación y servicio militar obligatorio) y un retiro más temprano (previsión social generalizada con jubilación). La creciente incorporación de la mujer aparece así con una alta significación para el adecuado funcionamiento de la economía. De acuerdo al informe presentado por la delegación cubana en la FAO, sólo en el período enero-septiembre de 1969 se habían incorporado más de 100 mil mujeres a la producción y a los servicios y se esperaba mantener ese ritmo de incorporación en los cuatro años siguientes.<sup>33/</sup> Los resultados del censo de 1970 se refieren así a un momento en que se iniciaba una política de incorporación masiva de la mujer a la actividad económica y deben ser considerados desde esa perspectiva.

La implementación de la política de incorporación de la mujer a la actividad económica ha tenido dos vertientes: Una ha sido la capacitación que ha resultado

<sup>33/</sup> Informe de la Delegación de Cuba al XV Período de Sesiones de la Conferencia de la FAO, Roma, 1969, en Economía y Desarrollo, N<sup>o</sup> 1, enero-marzo 1970, pag. 135.

Cuadro III-77

CUBA: TASA DE ACTIVIDAD DE LA MUJER EN LA POBLACION ECONOMICAMENTE  
ACTIVA, POR GRUPOS DE EDAD. 1953 y 1970

Grupos de edad	1953			1970			Urbana	Rural
	Total mujeres	PEA Femenina	Tasa actividad femenina	Total mujeres	PEA Femenina	Tasa actividad femenina		
14	60.333	3.280	5,4	75.393	1.036	1,4	0,9	1,9
15-19	288.500	30.392	10,5	377.646	61.959	16,4	17,9	14,4
20-24	257.050	40.837	16,0	356.491	90.048	25,3	31,7	15,3
25-29	230.288	38.050	16,5	320.165	77.395	24,2	31,9	10,0
30-34	200.586	32.273	16,1	274.785	63.292	23,0	30,0	9,2
35-39	193.106	31.076	16,1	230.185	51.063	22,2	28,3	9,6
40-44	163.916	26.259	16,0	212.210	44.747	21,1	26,4	9,4
45-49	133.121	19.893	14,9	182.986	34.605	18,9	23,5	8,7
50-54	89.350	12.210	13,7	167.410	26.647	15,9	19,5	7,6
55-59	63.377	7.532	11,9	152.539	18.319	12,0	14,4	6,0
60-64	68.984	6.659	9,7	121.896	8.229	6,8	7,9	3,8
65 y más años	116.845	7.979	6,8	234.051	4.423	1,9	2,1	1,4
Total	1 865 456	256 440	13,7	2.705.757	481.763	17,8	21,9	10,0

Fuente: República de Cuba, Censos de Población, Viviendas y Electoral. Informe general. 1953

República de Cuba, Censo de Población y Viviendas, 1970.

Cuadro III-78

CUBA: TASA DE PARTICIPACION DE LA MUJER EN LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR RAMA DE ACTIVIDAD PARA 1953 y 1970.

Rama de actividad económica	1953				1970			
	PEA <sup>1/</sup> Total	PEA Femenina N	%	Tasa de parti- cipación fem.	PEA <sup>2/</sup> Total	PEA Femenina N	%	Tasa de parti- cipación fem.
Agropecuaria	818.706	14.600	5,7	1,8	786.139	38.649	6,0	4,9
Industria y minas	336.826	49.149	19,2	14,6	532.747	101.613	21,1	19,1
Construcción	65.292	942	0,4	1,4	157.101	3.118	0,6	2,0
Comercio	232.323	20.146	7,8	8,7	253.002 <sup>3/</sup>	94.500 <sup>3/</sup>	19,7	37,4 <sup>3/</sup>
Transportes y Comuni- caciones	104.003	4.314	1,7	4,1	161.347	10.938	2,3	6,8
Servicios Sociales	198.798	65.394	25,5	32,9	621.205	201.669	42,0	32,5
Servicios Personales	197.106	100.524	39,2	51,0	52.768 <sup>3/</sup>	15.758 <sup>3/</sup>	3,3	29,9 <sup>3/</sup>
Otras actividades y actividades no bien especificadas	19.212	1.371	0,5	7,1	63.145	14.414	3,0	22,8
<b>Total</b>	<b>1.972.266</b>	<b>256.440</b>	<b>100,0</b>	<b>13,0</b>	<b>2.627.454</b>	<b>480.727</b>	<b>100,0</b>	<b>18,3</b>

Fuente: República de Cuba, Ministerio del Trabajo, La Formación Profesional de la Mujer en Cuba. Presentado al Seminario SEMA-CINTEFOR, Bogotá, agosto de 1976. Cuadros 9 y 10.

<sup>1/</sup> Personas de 14 y más años

<sup>2/</sup> Personas de 15 y más años

<sup>3/</sup> En el cuadro original, los servicios personales y del hogar estaban contemplados en el rubro comercio. Aquí se han separado, recurriendo al censo.



tanto de la elevación generalizada de los niveles de educación, como de programas específicos de perfeccionamiento en el marco del Programa de Enseñanza de Adultos, capacitando a las mujeres en actividades tradicionalmente masculinas tales como electricidad, mecánica y tornería. La otra es la facilitación de la incorporación mediante una reglamentación que disminuye las incompatibilidades entre los papeles domésticos y las responsabilidades propias de la maternidad, por una parte, y el papel de trabajadora, por otra, (adecuación de horarios de trabajo, guarderías y parvularios, cambios de ocupación durante el embarazo).

Los efectos de esta política, sumados al incremento de la demanda, especialmente en el sector de servicios sociales, mostraban hacia 1970 los siguientes resultados, comparando con la situación existente en 1953:

- Una elevación moderada de la tasa de actividad femenina en las mujeres de 14 y más años de edad, resultante de una significativa disminución en las tasas de las menores de 15 años y mayores de 59 años, y un importante incremento en las edades intermedias, especialmente entre los 20 y los 29 años, edades cruciales desde el punto de vista del comportamiento reproductivo. (Ver cuadro III-77).
- La mayor participación femenina es absorbida en parte importante por el crecimiento espectacular de los servicios sociales, aunque sigue siendo en esta rama un tercio de la población ocupada. Otra parte importante ingresa al sector comercio, liberando a un 25 por ciento de la fuerza de trabajo masculina que trabajaba en ese sector en 1953. Aumenta también la importancia relativa del trabajo femenino en la industria y en el sector agropecuario, aunque en este último sigue siendo muy baja.
- Los servicios personales, que absorbían en 1953 un 38 por ciento de la PEA femenina, pierden toda importancia.

A juzgar por el informe cubano ante la FAO, comentado anteriormente, los cambios ocurridos entre los dos momentos censales no han seguido una trayectoria lineal, sino que se habrían iniciado sólo después de la Revolución, acelerándose en la segunda mitad de la década del 60, razón por la cual cabe pensar que el incremento de la participación de la mujer en la actividad económica ha sido con posterioridad a 1970 mucho más rápido que el que resulta de extrapolar linealmente la tendencia.

Cabe concluir, como síntesis de lo expuesto en esta sección, que hacia 1970 la estructura social cubana está formada básicamente por dos categorías: los empleados estatales asalariados, sin propiedad privada de tierra ni de otros medios de producción, que constituyen el 87 por ciento de la fuerza de trabajo, y los pequeños agricultores, propietarios privados de medios de producción pero que en general no contratan de manera sistemática fuerza de trabajo (unidades de tamaño familiar), y que constituían el 10 por ciento de la PEA total y un tercio de la PEA en la agricultura. En este marco estructural se produce una creciente participación femenina con incorporación predominante de mujeres jóvenes al sector asalariado estatal.

#### D. La acción distributiva del Estado

Examinemos ahora el proceso cubano desde la segunda hipótesis general propuesta en el marco teórico, según la cual la velocidad de la caída de la fecundidad, así como el grado en que los sectores sociales que tradicionalmente han mostrado los niveles más altos de fecundidad participan en el proceso de transición, depende del grado en que la acción redistributiva del Estado es capaz de neutralizar las consecuencias sociales y socio-espaciales de la heterogeneidad económica. La extrema desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo fue una de las principales causas que motivó el proceso revolucionario y, por lo mismo, la redistribución se convirtió desde su inicio en objetivo prioritario. De esta manera, mientras el estilo de desarrollo del pasado había afianzado la desigualdad social y la había polarizado socio-espacialmente en la diferenciación urbano-rural y en el eje Habana-Oriente, las estrategias adoptadas por el Gobierno Revolucionario condujeron a un estilo caracterizado por la progresiva igualación en el acceso a los beneficios del desarrollo y la integración creciente del campo y la ciudad.

##### a) El desarrollo de los servicios sociales

Sin duda, los impactos redistributivos más notables se aprecian en el ámbito de los servicios sociales. Estos servicios fueron totalmente socializados y se dedicaron importantes recursos a la ampliación efectiva de su cobertura. Cabe recordar a este respecto que entre los censos de 1953 y 1970 el número de trabajadores en el sector de servicios sociales se triplicó, jugando las mujeres un papel decisivo en esta ampliación.

En la implementación de las políticas de educación y salud las organizaciones de base cumplieron una función significativa, teniendo la propia ejecución de la política un importante efecto de movilización social. La campaña de alfabetización emprendida en 1961 es un claro ejemplo de este tipo de política participativa.

i) La política de salud

La situación existente en Cuba en lo que respecta a la atención médica durante los años que precedieron al triunfo de la revolución puede resumirse en los puntos siguientes:

- Concentración de recursos en la medicina privada, con escaso desarrollo de los servicios estatales de salud.
- Inexistencia de un sistema nacional de salud, falta de coordinación de los servicios existentes y carencia de programas verticales para la atención de los problemas de salud prioritarios.
- Insuficiencia cuantitativa de los servicios de salud existentes para satisfacer la demanda de la población de bajos ingresos que constituía la mayoría de la población cubana.
- Servicios circunscritos a las zonas urbanas con parcial abandono de las áreas rurales.
- Atención médica centrada en las acciones curativas con acciones de fomento y protección de la salud de alcance limitado y esporádico.
- Enseñanza de la medicina orientada a la formación de un médico para la práctica privada y la medicina curativa.
- No obstante todo lo anterior, los niveles medios de salud, estimados por la esperanza de vida al nacer, eran relativamente altos comparados con los demás países de América Latina.

Este sistema conducía por su propia lógica a una concentración espacial de los recursos médicos correlativos a la concentración de ingresos. Ocurría así que aunque en promedio existiera alrededor de 1953 una dotación de 4,2 camas por mil habitantes, su distribución entre las provincias era muy desequilibrada:

las dos terceras partes de este recurso se concentraba en la provincia de La Habana, que reunía algo más de la cuarta parte de la población del país. Así, mientras la disponibilidad total de camas por mil habitantes ascendía a más de 10 en la provincia de La Habana, apenas alcanzaba a 1,5 en la provincia más desfavorecida. Cabe destacar que los servicios públicos y privados, en lo que a camas de hospital se refiere, tenían una distribución muy semejante, lo que pone de manifiesto que la asignación de los recursos públicos no corregía sino que más bien reforzaba la desigual distribución de los recursos privados, ajustándose a una estructura socio-espacial marcadamente heterogénea.

En cuanto a los recursos humanos en el campo de la salud, la disponibilidad promedio de más de un médico por cada mil habitantes a nivel nacional podía considerarse como un índice plenamente satisfactorio que en esa época era superado sólo por unos 10 países entre los más desarrollados del mundo. Sin embargo, debido a que la oferta médica tendía a adaptarse a la distribución geográfica de la demanda solvente y no a las necesidades de la población, su distribución era extraordinariamente desigual. Así, mientras la población de La Habana Metropolitana disponía de más de tres médicos por mil habitantes, en Oriente apenas se disponía de 0,4.<sup>34/</sup>

El resultado de la inadecuada estructuración de los presupuestos nacionales, la deficiente organización hospitalaria del país y los bajos ingresos de por lo menos el 60 por ciento de las familias urbanas y una proporción mucho mayor de las familias rurales, era que una elevada proporción de la población cubana quedaba al margen de toda atención médica. Este abandono era particularmente generalizado en el medio rural. La única excepción la constituían los obreros agrícolas de las in-

<sup>34/</sup> Ver Torres, Jacinto, "Los factores Económicos en la Crisis Médica", en Economía y Desarrollo, La Habana, N° 13, Sept. Oct. 1972.

dustrias azucareras que, gracias a su organización, habían conquistado algunos beneficios como la protección contra los accidentes del trabajo.

De acuerdo con la encuesta levantada en 1957 por la Agrupación Católica Universitaria, sólo el 8 por ciento de los trabajadores rurales había obtenido <sup>35/</sup> atención gratuita del Estado.

El desarrollo del sistema nacional de salud a partir del triunfo de la Revolución se basó en la aplicación de los siguientes principios básicos: (1) la salud de la población es responsabilidad del Estado; (2) los servicios de salud están al alcance de toda la población; (3) la comunidad participa activamente en los programas de salud, y (4) los servicios de salud tienen un carácter preventivo-curativo. <sup>36/</sup> Se pasa así de una medicina predominantemente privada y que funciona con criterios de mercado, a una medicina completamente socializada que se orienta directamente a la satisfacción de las necesidades de salud, rompiendo la acción condicionante que ejercía previamente la distribución del ingreso y la posición de clase en la accesibilidad física y en el acceso efectivo a los servicios en esta área.

Examinemos ahora algunos aspectos centrales de la implementación de la política de salud.

Ya se ha hecho mención al abandono en que se encontraba la población rural antes del triunfo de la Revolución. El estrecho contacto con las necesidades de

<sup>35/</sup> "Encuesta de los Trabajadores Rurales 1956-57", en Economía y Desarrollo N° 12, Julio-Agosto 1972.

<sup>36/</sup> Ministerio de Salud Pública, Cuba: Organización de los Servicios y Nivel de Salud, 1974, pp.13-15. Esta es, básicamente, la fuente de toda la información que se presenta más adelante.

la población campesina durante la etapa insurreccional hizo que, a la toma del poder, la solución de sus problemas se afrontara con alta prioridad y verdadera urgencia.

La ley de Reforma Agraria promulgada en el primer año del Gobierno Revolucionario abrió paso a un proceso de transformación encaminado a borrar la marcada diferencia que hasta entonces existía entre la ciudad y el campo. En lo que respecta a la atención médica, el instrumento básico fue la instauración del Servicio Médico Social de Post-Graduados en enero de 1960, según el cual se establecía para los médicos recién egresados la obligación de prestar servicios a tiempo completo y dedicación exclusiva durante 1 año en las comunidades rurales del país. La aplicación de similares disposiciones a otros profesionales y técnicos del equipo de salud permitió contar con los recursos humanos indispensables para el desarrollo de los servicios rurales de salud. La creación progresiva de la infraestructura necesaria ha dado lugar a la existencia de las dos instituciones básicas con que hoy cuentan dichos servicios: el hospital rural y el puesto médico rural.

El hospital rural es la unidad básica de atención médica para una comunidad rural, con extensión definida, cuya población varía entre 5.000 y 20.000 habitantes, dispersos o agrupados en localidades, situado en el lugar más accesible de la zona. Su número de camas varía entre 10 y 40 y el número de médicos entre 2 y 4, contando, además, con todos los profesionales, técnicos y personal auxiliar necesarios para prestar atención médica integral a la población a cargo.

Cuando un hospital con las características anotadas no alcanza la cobertura requerida pueden llegar a crearse otras unidades similares, o bien, los puestos médicos rurales. Esta es una unidad pequeña encargada de dar atención a un grupo entre 3.000 y 5.000 habitantes y que cuenta con el servicio permanente de un médico y algún otro personal necesario y un número reducido de camas, que no exceda de 10.

Los logros de esta redistribución espacial del sistema de salud se aprecian en el Mapa III-2. Por otra parte, las estadísticas sobre camas de asistencia médica presentadas en el cuadro / pone de manifiesto que lo conseguido en los primeros 14 años de régimen socialista no es tanto un aumento en la disponibilidad media de servicios a nivel nacional sino una notoria mejor distribución de los mismos a lo largo del territorio.

Uno de los graves problemas que debió afrontar el gobierno cubano fue el importante éxodo de profesionales. Más de 3.000 médicos abandonaron el país en el decenio del 60, vale decir, aproximadamente la mitad de los que existían en vísperas del triunfo de la Revolución. Esa deserción, sumada a la mala distribución pre-existente y a la escasez de otros profesionales y técnicos, significó un serio obstáculo para el propósito de mejorar la atención médica de la población. Este obstáculo, no obstante, pudo salvarse en pocos años debido al considerable esfuerzo que se volcó hacia la formación de médicos y de otros profesionales y técnicos de colaboración médica.

Fue necesario expandir considerablemente las matrículas, crear nuevas escuelas de medicina, modificar los planes de estudio, incrementar la formación de otros profesionales de la salud y crear cursos para la formación de personal técnico y auxiliar hasta entonces inexistente.

Así se llegó a formar más de 8.000 médicos y 44.500 técnicos y auxiliares de las diferentes especialidades, incluyendo enfermeras y auxiliares de enfermería.

Respecto a la formación de médicos, se implantó una mayor integración docente asistencial y se estableció el Internado en el sexto curso de la carrera, manteniéndose la duración de la carrera en 6 años. Para los recién egresados, se estableció la obligatoriedad de una práctica rural, que en la actualidad es de 2 años.



Mapa III-2

HOSPITALES DEL MINISTERIO DE SALUD PUBLICA, 31 DE DICIEMBRE DE 1971



Fuente: Informe del Ministerio de Salud Pública de Cuba a la XXVI Reunión Anual de la Sociedad Mexicana de Salud Pública.

## Cuadro III-79

CAMAS DE ASISTENCIA MEDICA Y TASA POR 1000 HABITANTES SEGUN PROVINCIAS.  
 MINISTERIO DE SALUD PUBLICA,  
 1958 y 1973

Provincia	1 9 5 8		1 9 7 3	
	Camas	Tasa	Camas	Tasa
Pinar del Río	941	2,2	1.739	3,0
La Habana	17.616	9,6	18.199	7,7
Matanzas	973	2,5	2.065	3,9
Las Villas	2.917	2,7	4.920	3,5
Camaguey	1.682	2,6	4.324	4,6
Oriente	4.407	1,9	9.772	3,0
Cuba	28.536	4,2	41.019	4,6

fuentes: Ministerio de Salud Pública, Cuba: Organización de los Servicios  
y Nivel de Salud, 1974

## III-4 III-5

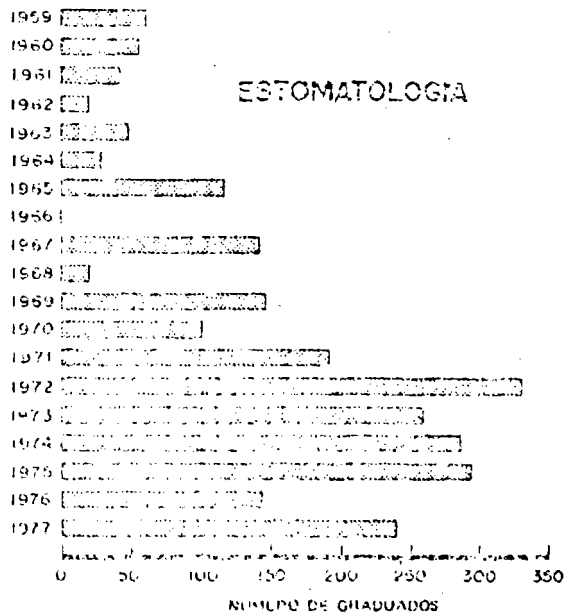
Los gráficos/ y / muestran los notables avances tanto en la formación de médicos como de técnicos (docencia médica media). Esta última categoría incluye enfermeras (18 por ciento), auxiliares de enfermería (41 por ciento) y tecnólogos médicos de diversas especialidades (41 por ciento).

Cabe destacar, por último, como instrumento importante en la implementación de la política de salud, la participación de las organizaciones de masas como los sindicatos y otras surgidas de la Revolución, como los Comités de Defensa de la Revolución, la Federación de Mujeres Cubanas y la Asociación Nacional de Pequeños Agricultores. Esta participación se ha dado fundamentalmente a nivel de las unidades básicas de los servicios de salud de área: el policlínico en zonas urbanas y el hospital rural en el campo. En ellas ha descansado el peso de muchas actividades de higiene del trabajo y la lucha anti-rábica.

Los aspectos del funcionamiento del sistema sobre la atención efectiva de la población y sus niveles de salud han sido importantes.

En primer lugar, el número de consultas médicas subió desde 13,9 millones en 1963, año en que esta información empieza a ser confiable, a 34,6 millones en 1973, multiplicándose por 2,5 durante todo el intervalo para el total del país. Para las consultas externas, su número por habitante casi se duplicó entre 1963 y 1971; pasando de 1,39 a 2,51, pero el aumento fue mucho más considerable para las tres provincias que en 1963 mostraban los índices menos favorables (Oriente, Las Villas y Camagüey) en las que casi se triplicó, de tal manera que ha avanzado hacia una creciente homogeneización en la prestación de este beneficio: la relación entre el índice de la provincia de La Habana y Oriente que en 1963 era de 4 a 1, en 1971 no llegaba a ser de 2 a 1 (ver cuadro III-80).

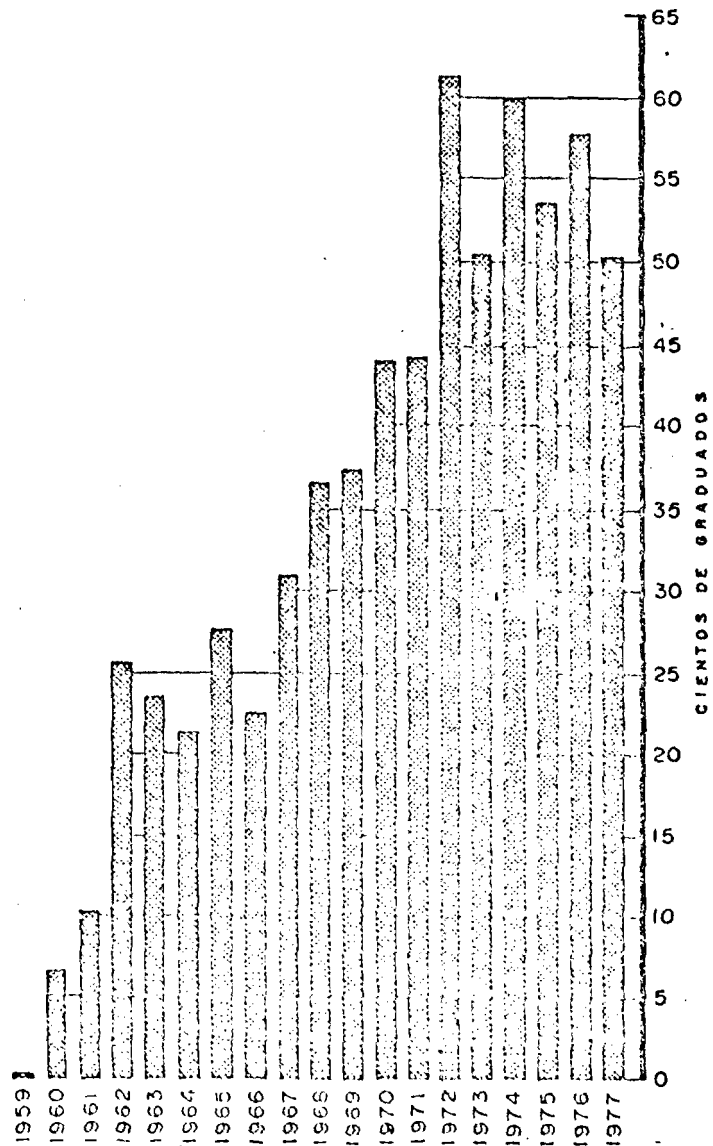
**Gráfico III-4**  
**GRADUADOS EN MEDICINA Y ESTOMATOLOGIA**  
 1959-1977



**Fuente:** Ministerio de Salud Pública de Cuba. Informe Anual 1977.

Gráfico III-5

GRADUADOS EN CURSOS BASICOS  
DE DOCENCIA MEDICA MEDIA  
1959-1977



Fuente: Ministerio de Salud Pública de Cuba. Informe Anual 1977.

## Cuadro III-80

CONSULTAS EXTERNAS POR HABITANTE. SEGUN PROVINCIAS  
 MINISTERIO DE SALUD PUELICA,  
 1963 y 1971

Provincia	1 9 6 3		1 9 7 1	
	Consultas	Tasa	Consultas	Tasa
Pinar del Río	533,745	1,15	1.128.548	2,06
La Habana	4.640.160	2,32	8.928.082	3,32
Matanzas	617.555	1,44	1.672.215	3,00
Las Villas	971.257	0,83	3.442.927	2,38
Camagüey	669.386	0,96	2.452.140	2,81
Oriente	1.616.829	0,63	6.256.286	1,84
Cuba	10.223.963 (*)	1,39	24.034.198	2,51

(\*) Incluye 693.929 consultas en hospitales rurales y 481.104 en puestos médicos rurales no clasificados por provincias.

Fuente: Ministerio de Salud Pública, Cuba: Organización de los Servicios y Nivel de Salud, 1974.

Mejorar la atención materno infantil ha sido un objetivo prioritario de la política de salud cubana. Poco después del triunfo de la Revolución, el Ministerio de Salud Pública creó con ese propósito un Departamento de Atención a la Mujer y al Niño. Este departamento instrumentó la política de terminar con el parto domiciliario (estimado en un 50% a 60% de todos los partos en 1958) y de brindar atención prenatal a todas las mujeres embarazadas. Por razón de esta política, los 45 hospitales rurales que se construyeron en los primeros tres años del nuevo gobierno fueron principalmente hospitales de maternidad. \*

Los logros de esta política fueron importantes. Hacia 1973 la proporción de partos con atención institucional estaba por encima del 95%; las consultas durante el embarazo habían llegado a un promedio de 11 por parto atendido, y los índices por provincia mostraban sólo pequeñas diferencias, poniendo en evidencia que ya a principio de los años setenta se estaba muy cerca de cerrar completamente las brechas entre regiones en materia de atención materna. \*\*/

## ii) Política en relación con el aborto y la planificación familiar

Es en el marco de este bien montado sistema de salud materno-infantil que las autoridades cubanas introducen en etapas sucesivas diversos mecanismos para facilitar la regulación voluntaria de los nacimientos por parte de la población.

Antes de 1959, si bien la inducción del aborto con propósito de controlar los nacimientos estaba penada por la Ley, el recurso clandestino a este medio era frecuente. Al inicio del nuevo régimen se continuó prohibiendo el aborto, siendo reprimidos los que lo practicaban. Ocurrió, sin embargo, que una creciente práctica del aborto clandestino trajo como consecuencia una elevación significativa de la tasa de mortalidad materna; en efecto, entre 1958 y 1965 ésta subió de 9,3 a 37,0 defunciones maternas por cada 100 mil nacidos vivos. La respuesta a este problema fue doble: se inicia la provisión de anticonceptivos en el marco de la atención materno infantil y se facilita la inducción de abortos

tempranos como parte de los servicios de salud.

Es en 1965 que las autoridades de salud adoptan la decisión de facilitar la interrupción del embarazo, durante las primeras diez semanas de gestación, por simple solicitud en las mujeres mayores de 18 años y con autorización de los padres en las menores de esa edad. Esta medida tuvo como respuesta de la población un recurso creciente a este método de control, elevándose el número absoluto de abortos inducidos de 28 mil en 1968 a 132 mil en 1974. A partir de ese año tanto el número absoluto como la tasa de aborto comienza a reducirse lentamente; no obstante, se estima que la proporción de embarazos que son interrumpidos de forma deliberada se ha mantenido, con variaciones menores, por encima del 40%.

Es a mediados de 1963 que se inicia, en forma progresiva, la provisión de servicios de planificación familiar en el marco de las acciones de salud materno-infantil. La política del Gobierno ha sido informar a las mujeres sobre la disponibilidad de métodos y ponerlos a su alcance, pero sin efectuar campañas específicas para promover su empleo. Los métodos más difundidos han sido los dispositivos intra-uterinos y las gestágenos orales. Tanto estos últimos como los preservativos se han vendido libremente en las farmacias. No hay estadísticas de servicio o encuestas de prevalencia de cobertura nacional que permitan conocer de manera directa el uso que se ha hecho en Cuba de la anticoncepción.

Los antecedentes recién entregados permiten concluir que la provisión de servicios para evitar los embarazos mediante la anticoncepción y para interrumpirlos mediante el aborto han sido, sin duda alguna, un factor facilitante de gran importancia para la reducción de la fecundidad en Cuba. Un estudio muy reciente permite estimar de manera aproximada el peso relativo que habrían tenido estos dos factores.\*\*\*/El autor estima para el periodo 1968-1980 la tasa general de fecundidad, la tasa general de embarazos y la tasa total de abortos (inducidos) probables, usando en los tres casos como denominador las mujeres de 15 a 44 años. Un primer hallazgo es que mientras la tasa de fecundidad general habría estado



descendiendo desde antes del período analizado (presumiblemente desde 1964), la tasa general de embarazos se habría elevando hasta 1971. En este periodo el principal determinante inmediato en la caída de la fecundidad sería el creciente recurso al aborto, cuya tasa se habría elevado de 30.9 por mil MEF en 1968 a 59.8 en 1971. Entre 1971 y 1980 la tasa de embarazos desciende de 202 a 116, esto es en un 43%, lo que puede atribuirse principalmente a un creciente uso de la anticoncepción. Ocurre, sin embargo, que la tasa de fecundidad general se redujo en ese lapso en un 56.6%. Esta mayor caída de la fecundidad se habría debido a que una fracción creciente de los embarazos fueron interrumpidos. En efecto, entre 1968 y 1974 la fracción de embarazos que termina en aborto se eleva de 17% a 43%. A partir de esa fecha, si bien la tasa total de abortos comienza a reducirse como consecuencia de un uso más eficaz y masivo de la anticoncepción, el porcentaje de embarazos que son interrumpidos de manera deliberada sigue aumentando, aunque ahora lentamente, hasta llegar a 46% en 1980.

En síntesis, la implementación de la política de salud que se acaba de describir ha sido, sin duda, un factor importante en la reducción y creciente homogenización tanto de la fecundidad como, especialmente, de la mortalidad en Cuba, analizadas en el capítulo II.

*Procesos que fueron*

- 
- \* : Fondo de Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, Informe de misión sobre la situación demográfica de Cuba y sugerencias para asistencia en población, Nueva York, 1979, pag. 50.
  - \*\* : Ver Ministerio de Salud Pública de Cuba, Organización de los servicios y nivel de salud, 1974.
  - \*\*\* : Alan KELLER, "Evaluación de los componentes de Anticoncepción e Investigación/evaluación del Programa de Salud Materno Infantil de Cuba, y de la contribución del FNUAP a tal Programa", cuadro 5. Anexo inédito de: FNUAP, Evaluación de los programas del FNUAP en Cuba: Proyectos CUB/73/P01 y CUB/79/P01-P02-P03 y P04 1975-1981, New York, 1982.

Por su parte, la proporción de partos con atención institucional <sup>había</sup> ~~ha~~ llegado al 98 por ciento en 1973.

Las consultas regulares a embarazadas por parto habido alcanzaron a 8,5 e incluyendo las consultas de urgencia, el índice es de 11 consultas por parto en 1973, lo que revela una óptima regularidad del control prenatal. Los índices por provincia apenas muestran diferencias, reflejando que en este rubro prácticamente se ha alcanzado el objetivo de borrar las diferencias en la cobertura de la atención médica. <sup>36a/</sup>

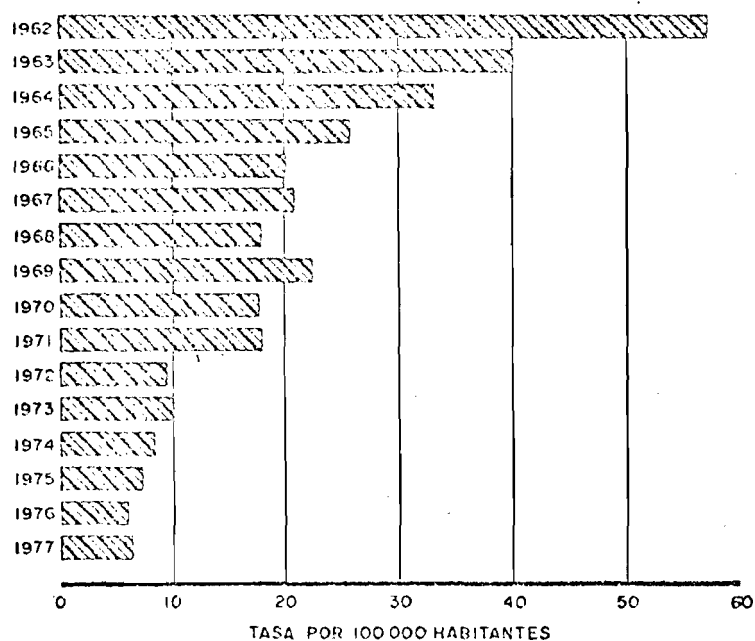
En cuanto a los efectos sobre la salud misma, la espectacular reducción de la mortalidad por enfermedades diarreicas agudas experimentada entre 1962 y 1972, pone en evidencia la eficacia del enfoque preventivo-curativo en lo que a salud infantil se refiere (ver gráfico III-6).

La implementación de la política de salud que se acaba a describir someramente constituye, sin duda, una fuente importante de explicación para la notable reducción y homogeneización de la mortalidad infantil y los elevados índices de esperanza de vida al nacer alcanzados por Cuba y que han sido discutidos en detalle en el capítulo II.

### (iii) La política de educación

Ya en una sección anterior se entregó un panorama de la situación educacional cubana antes de la revolución destacándose como rasgos principales, por una parte, el auge inicial, hasta la década del 20, y posterior estancamiento y, por otra, las marcadas y crecientes diferencias entre lo urbano y lo rural y entre las áreas centrales y las periféricas que de ahí había resultado. En este marco las acciones del gobierno revolucionario en el <sup>ámbito</sup> ~~campo~~ de la educación cobran particular significación no sólo por el papel que en la concepción socialista se le asigna al Estado en este campo, sino también por la <sup>la disponibilidad de recursos humanos calificados,</sup> importancia que tiene para una adecuada implementación de la

Gráfico III-6

MORTALIDAD POR ENFERMEDADES DIARREICAS AGUDAS  
1962-1977

- Fuente: Ministerio de Salud Pública de Cuba. Informe Anual 1977.

estrategia de desarrollo adoptada, ~~la disponibilidad de fuerza de trabajo ca-~~  
~~lificada.~~ La necesidad de formar cuadros técnicos y profesionales se vio a-  
 demás agudizada por la importante emigración de este tipo de recursos humanos  
 que se produjo durante la década del 60.<sup>37/</sup> Ya hemos hecho mención de este pro-  
 blema al referirnos a la política de salud.

Entre los principios generales que orientaron la política en el área edu-  
 cacional merecen destacarse los siguientes, por su significación para los obje-  
 tivos del análisis que se intenta aquí: gratuidad/<sup>total</sup> de los servicios; educación  
 masiva y permanente con igualdad real de oportunidad de educación para todos, in-  
 dependientemente de su raza, sexo, ubicación geográfica, creencia religiosa o ex-  
 tracción social; posibilidad real y efectiva de acceso del trabajador a la ense-  
 ñanza media y universitaria.<sup>38/</sup>

Para lograr concretar estos ~~seis~~ <sup>principios</sup> principios, a partir de la Revolución,  
 se desarrollaron en Cuba, cuatro programas básicos de educación: la campaña de al-  
 fabetización, el programa de enseñanza regular, el programa de enseñanza de adul-  
 tos y la "línea de masas" en la educación.

<sup>37/</sup> Estimaciones hechas por JUCEPLAN indican que entre 1960 y 1971 la emigración  
 acumulada alcanzó a alrededor de 450 mil personas. Ver: JUCEPLAN, D.C.E.,  
Estimaciones sobre la población cubana, Publicación N° 2, Octubre, 1974, tablas  
 6 y 10 y Resumen de estadística de población N° 5, septiembre de 1975, tablas  
 I.1 y I.6.

<sup>38/</sup> Informe de la República de Cuba a la XXXV Conferencia Internacional de Educa-  
ción, en Ginebra, septiembre 1975, Ministerio de Educación, Cuba, págs. 23 y 24.

La preocupación por erradicar el analfabetismo nace en Cuba junto a las primeras luchas revolucionarias. A medida que el ejército revolucionario avanzaba y la acción guerrillera lo permitía, se instalaban en la retaguardia improvisadas escuelas destinadas a alfabetizar. De este modo, una de las primeras iniciativas posteriores al triunfo fue la de constituir en el Ministerio de Educación una Comisión de Alfabetización, la cual elaboró de inmediato planes que permitieran una campaña intensiva conducente a erradicar definitivamente el analfabetismo.

Una vez concretados los planes, se declaró en 1961 el "Año de la Educación". La meta era alfabetizar el millón de analfabetos existentes. Con este objeto, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), en coordinación con la Comisión, movilizó alfabetizadores voluntarios logrando reunir 268.000. Como resultado de esta campaña, la tasa de analfabetismo se redujo del 23.6 por ciento al 3.9 por ciento. Como se aprecia en el cuadro III-81 la campaña se aplicó con intensidad y eficacia semejantes en todas las regiones del país, lo que condujo a que los mayores efectos sobre los niveles medios de educación de la población se consiguieran en aquellas provincias que, como la de Oriente, tenían una mayor proporción de analfabetos.

Durante el Año de la Educación, 1961, el Gobierno se abocó a la tarea de reorganizar la enseñanza regular en Cuba. La primera medida fue la dictación de la Ley de Nacionalización de la Enseñanza, inspirada en el principio que el Estado no puede delegar ni transferir el servicio de la enseñanza. Esta ley, junto con terminar con el sistema de enseñanza privada en Cuba, aseguró a toda la población el acceso a la educación y su gratuidad.

Uno de los cuellos de botella para implementar la política era la insuficiencia de maestros. En relación a este último aspecto, se contaba con la dificultad

Cuadro III-81

RESULTADOS DE LA PRIMERA CAMPAÑA NACIONAL DE ALFABETIZACION  
EN 1961

Provincia	Analfabetos Localiz.	Número de Alfabetizados		
		Total	Urbanos	Rurales
Total Nacional	979.207	707.212	231.057	476.155
Pinar del Río	91.151	65.471	14.754	50.717
La Habana	118.780	91.461	71.712	19.749
Matanzas	48.690	34.888	14.218	20.670
Las Villas	175.246	131.480	46.559	84.921
Camagüey	125.767	83.686	21.075	62.611
Oriente	419.573	300.226	62.739	237.487

Fuente: Boletín Estadístico de Cuba, 1964

adicional de que las Escuelas Normales existentes preparaban maestros que no respondían a los nuevos requerimientos. Se dispuso por ello la liquidación de las antiguas Escuelas Normales y se elaboró un plan de preparación de maestros que comprendía un plan Regular y uno Emergente que buscaba en el corto plazo dar una solución a este problema.

Dentro del Plan Regular se fundaron las nuevas Escuelas Normales para maestros primarios. Estas escuelas-internados se ubicaron en la montaña<sup>de Sierra Maestra,</sup> Con esta medida se buscaba acostumar al futuro maestro a vivir en lugares apartados a su anterior residencia, modificando por esta vía la tradición heredada del pasado, que concentraba a la mayoría de los profesores en zonas urbanas o en su lugar de residencia aunque allí permanecieran sin ocupación. La duración de la formación en estas escuelas es de cuatro años. La formación de maestros secundarios dentro del Plan Regular se ha dado además en la Universidad en coordinación con el Ministerio de Educación, apoyada por un plan de becas.

El conjunto de actividades de capacitación de docentes permitió que entre 1958-59 y 1969-70 el contingente de maestros en la enseñanza primaria pública se incrementara en 222 por ciento, esto es, más que se triplicó. En las áreas rurales este incremento fue muy superior al ocurrido en las áreas urbanas (307 y 184 por ciento de crecimiento respectivamente), pudiendo hablarse así de un proceso de crecimiento con redistribución en este sector de recursos humanos.

Por su parte, los maestros de enseñanza media aumentaron entre 1960-1961 y 1969-1970 en un 177 por ciento en la educación media general y en un 223 por ciento en la técnica profesional. La matrícula en enseñanza media general más que se triplicó en ese mismo período (128 por ciento de crecimiento). En el caso de la educación media técnico-profesional los crecimientos fueron muy desiguales respondiendo a las prioridades concedidas por la estrategia de desarrollo. Así, mientras la matrícula en economía y administración se reducía de 14 mil a 2,5 mil, la industrial crecía

de 10.500 a 23.900 (128 por ciento). Por su parte, la de agropecuaria tiene un notable incremento a partir de 1965 alcanzando un promedio anual de cerca de 28 mil alumnos matriculados, teniendo como pico el año escolar 1967-1968 con una matrícula de 55 mil estudiantes.

Más adelante nos referiremos en particular a uno de los programas de mayor significación entre los emprendidos en Cuba al nivel de educación media, como es el de "la escuela en el campo".

Es necesario referirse ahora al programa de enseñanza de adultos. La Revolución heredó un millón de analfabetos y otro millón de trabajadores que no había alcanzado tercer grado de Enseñanza Primaria. La Campaña de Alfabetización tuvo éxito. No obstante, la estrategia de desarrollo impulsada por el Gobierno Cubano necesitaba alcanzar un nivel cultural y educativo que posibilitara un mayor desarrollo de sus fuerzas productivas. Por lo tanto, debía elevarse el nivel educacional de más de 700.000 adultos que supuestamente alcanzaron la condición de alfabetos durante el año 1961, y el del resto de la población adulta que poseía bajos niveles educacionales.

De este modo, a partir de 1962 se inicia un programa de Educación de Adultos atendido por el Ministerio de Educación y la Dirección Nacional Obrero-Campesino, fundada ese mismo año.

El programa aborda el problema desde cuatro frentes: El curso de Seguimiento, que tiene por objetivo elevar el nivel de escolaridad de los recién alfabetizados hasta el tercer grado de primaria. Se imparte con un horario flexible de acuerdo a las posibilidades de los alumnos. El curso de Superación, que en una primera etapa busca elevar hasta el 6º grado el nivel de escolaridad de los adultos que tuvieran ya tercer grado. En una segunda etapa, comprende un curso especial equivalente a la enseñanza Secundaria Regular. El curso de Mínimo-Técnico, cuyo propósito es lograr la



promoción profesional de aquellos sectores carentes de especialización, para mejorar la productividad, la calidad de la producción y a la vez contribuir a rebajar los costos. Los Centros de Superación de la Mujer, que se proponen dar a la mujer los medios de instrucción necesarios que le permitan capacitarse para tareas superiores, rescatando de esta <sup>forma</sup> ~~forma~~ a las mujeres que con anterioridad a la Revolución sólo tenían opción a trabajar en labores domésticas o en actividades comerciales.

Los cursos de Seguimiento y Superación Obrero-Campesino comenzaron a funcionar a comienzos de 1962, apoyados por lo que se llamó "La Batalla por el Sexto Grado".

Al iniciar este programa se aplicó a la población adulta una Prueba de Escolaridad, mediante la cual se determinaba el nivel alcanzado por la población. Esta prueba permitía asignar a los adultos al curso de Enseñanza de Adultos correspondiente, a la vez que permitía evaluar el nivel de capacitación de las fuerzas productivas.

Aproximadamente un millón de trabajadores concurren a dar la prueba de escolaridad. A partir de ésta se concluyó que de cada cien trabajadores de la ciudad, 60 poseían 1° y 2° grados de escolaridad; que sólo un 5 por ciento alcanzaba el 6° grado; y que los datos en áreas rurales y pequeños poblados fueron aun más negativos: de cada 10 trabajadores del campo 9 estaban por debajo de tercer grado. <sup>39/</sup>

Durante el período escolar 1964-1965 en los cuatro frentes de Educación de Adultos se encontraban matriculadas 817,988 personas.

Para continuar con el Programa de Enseñanza de Adultos, en 1963 se creó en la Universidad de La Habana la Facultad Obrero-Campesina, con la misión de preparar a

39/ Ferrer, Raúl, "Avance de la Educación Obrera y Campesina en Cuba", en Cuba Socialista, N°23, Vol. 3, y frases de Fidel Castro en Estado Latinoamericano citado por Perió, M. de los Angeles, "Experiencias de la Educación Obrera y Campesina en Cuba", en Cuba Socialista, N°42, Vol. 5, 1965.

obreros y campesinos para su ingreso a la Universidad a las Facultades de Ciencias Tecnológicas<sup>y</sup>/Ciencias Agropecuarias. Se deseaba así paliar la rapidez de la enseñanza recibida en los cursos de seguimiento y superación, de modo que el trabajador estuviera capacitado por estos estudios preparatorios intermedios al concurrir a la Universidad.

Los principales efectos de la implementación de la política educacional cubana han sido, por una parte, la notable y mantenida elevación de los niveles educativos de la población que ha implicado a su vez una creciente calificación de la fuerza de trabajo y, por otra, su efectiva democratización que se manifiesta de manera particularmente drástica en la elevación de los niveles de educación de la población rural. El cuadro III-82 permite apreciar el notable aumento en la proporción de población que ha superado el nivel primario al comparar los grupos de 15-19 y 20-24 años, que han recibido los efectos de la nueva política, con los grupos de edad mayores. El importante avance logrado en las provincias tradicionalmente más postergadas, como Oriente, Camagüey y Pinar del Río, contrasta con el total estancamiento que se apreciaba al discutir los resultados del censo de 1953 (Cuadros III-73 y III-74). Un fenómeno semejante se observa en la población urbana.

### iii) La seguridad social

Las leyes relativas a la seguridad social en Cuba, antes de la Revolución, habían llegado a conformar un sistema extremadamente complejo, y de cobertura parcial y discriminatorio en cuanto a los beneficios <sup>entregados</sup> ~~percibidos~~. Este fenómeno, común a la mayoría de los países de América Latina, era el resultado lógico de una <sup>dinámica</sup> ~~disciplina~~ que iba respondiendo a la capacidad de presión dentro del sistema político de sectores laborales circunscritos, definidos por una profesión o actividad, y a la propia capacidad de ahorro de dichos sectores.

Cuadro III-82

CUBA: PORCENTAJE DE POBLACION CON 7 Y MAS AÑOS DE INSTRUCCION,  
SEGUN GRUPOS DE EDAD, POR PROVINCIAS Y URBANO-RURAL, 1970

	Pinar del Rio	La Habana	Matanzas	Las Villas	Camaguey	Oriente	Cuba
<u>Urbano</u>							
15-19	42,49	60,16	49,40	49,07	45,17	41,48	50,64
20-24	37,75	55,62	46,50	45,02	38,76	39,83	47,01
25-29	28,53	42,50	35,45	34,80	28,54	30,45	36,16
30-34	22,00	33,17	24,83	25,36	20,10	20,97	27,11
35-39	14,59	24,21	18,24	18,27	13,99	17,75	20,26
40-44	13,31	21,38	14,82	15,62	12,86	12,94	17,34
45-49	12,40	17,77	14,15	11,21	10,89	10,46	14,40
<u>Rural</u>							
15-19	10,81	20,51	18,22	16,35	15,86	13,26	14,43
20-24	13,35	17,77	17,07	11,97	14,65	12,78	13,41
25-29	6,97	13,22	11,15	7,84	6,86	6,38	7,49
30-34	4,14	7,68	5,54	3,14	4,05	2,81	3,58
35-39	2,73	5,75	3,66	1,63	4,05	1,55	2,32
40-44	2,26	4,95	4,80	0,98	1,01	1,49	1,84
45-49	1,24	2,76	1,44	0,89	1,04	1,08	1,19

Fuente: República de Cuba, Censo de Población y Vivienda, 1970. Datos Fundamentales de la Población en base a muestra.

Ocurría así, de hecho, que los seguros de vejez, invalidez y muerte se distribuían por intermedio de 54 cajas de retiro que cubrían aproximadamente a un 60 por ciento de la población trabajadora. Sin embargo, estas cajas no contaban con un sistema de compensación entre ellas, de tal modo que si un trabajador cambiaba de trabajo, y si por su nuevo trabajo debía cotizar en otra caja, se le anulaban sus anteriores cotizaciones y perdía el tiempo acumulado. Dentro de este sistema, la posibilidad de jubilarse o de recibir un retiro por muerte de acuerdo a los requisitos era 40/ baja.

El Gobierno Revolucionario de Cuba se impuso la tarea de la unificación administrativa de la seguridad social y la uniformidad legislativa de la misma, con el objeto de garantizar la igualdad en la prestación de servicios.

Para poder unificar la administración de la seguridad social, el gobierno comenzó con la tarea de agrupar las cajas de retiro. Este proceso lo inició unificando las cajas correspondientes a los trabajadores del sector público en la Dirección de Seguros Sociales y las del resto de los trabajadores en el Banco de Seguros Sociales de Cuba (BANSECU). Con posterioridad se reagruparon ambas instituciones en el Ministerio del Trabajo al cual se transfirió la gestión y administración de los subsidios de todos los trabajadores.

La uniformidad de los beneficios se logró a través de la ley 1100 en marzo de 1963. Esta ley contiene las sugerencias que sobre el tema hicieron los propios trabajadores, al participar en su discusión y análisis en los centros de trabajo. De acuerdo a ella quedaron bajo la protección de la seguridad social todos los trabajadores asalariados, los que, como se vio, representaban hacia 1970 el 89 por ciento de la PEA.

Además de los seguros ya existentes, la ley 1100 estableció el seguro por enfermedad y por accidente.

La jubilación se concede luego de 25 años de trabajo, sumándose todos los años trabajados aunque el trabajador no hubiese efectuado ninguna contribución. La ley establece mínimos y máximos para los retiros por jubilación.

De este conjunto de disposiciones puede observarse que la ley aumenta los riesgos cubiertos y suprime toda discriminación, involucrando en sus beneficios a todos los trabajadores sin distinción. La uniformidad administrativa facilita esta democratización de los seguros, al igualar los procedimientos y la calidad de los beneficios.

En síntesis, puede decirse que las notas características que diferencian el sistema de seguridad social de Cuba de esos sistemas en otros países son su efectiva universalidad y el estar financiado directa e íntegramente por el Presupuesto Nacional.

b) La integración socio-espacial

Como hemos visto, en la Cuba pre-revolucionaria la desigualdad social tenía una clara expresión socio-espacial en los contrastes entre el campo y la ciudad y entre los extremos del eje La Habana-Oriente. Esta desigualdad era en cierta medida legitimada por una ideología que, además de reconocer el derecho del dueño del capital a apropiarse de la plusvalía, confería una mayor valoración al trabajo no manual urbano que al trabajo manual rural.

El gobierno revolucionario, tanto por razones políticas como de defensa nacional, confirió gran importancia, por una parte, a la desconcentración de las actividades económicas y en general de los recursos públicos, propendiendo a un desarrollo espacialmente más equilibrado y, por otra, a la integración urbano-rural. Ambas dimensiones poseen particular relevancia para explicar las tendencias del cambio de la fecundidad de acuerdo al marco teórico propuesto.

i) Redistribución espacial de la población

Atenderemos aquí sólo a algunos efectos del conjunto de políticas que configuran el particular estilo de desarrollo urbano después de la Revolución.

Aunque se mantiene el ritmo moderado de urbanización del pasado, el patrón de este proceso varía considerablemente. Este cambio en el patrón de urbanización se expresa en tres aspectos: Se desarrollan las ciudades intermedias y los centros urbanos menores; el crecimiento de los centros urbanos relativamente grandes (mayores de 50 mil habitantes) es particularmente rápido en el oriente, y se frena el crecimiento demográfico del Area Metropolitana, resultando de todo esto una reducción de su índice de primacía que se había mantenido estable durante el período 1919-1953 (ver cuadro III-83).

De esta manera, como se aprecia en el mapa III-3 el desarrollo urbano alcanzado por Cuba hacia 1970 significaba la existencia de una red de ciudades mayores de 50 mil habitantes muy bien distribuidas por toda la isla.

ii) Integración urbano-rural

Al efecto integrador de un proceso balanceado de urbanización, se agrega en el caso de Cuba una serie de políticas y programas que han tenido como uno de sus objetivos expresos la superación de la brecha urbano-rural. Las acciones del Estado en los ámbitos de la salud y de la educación, reseñadas en esta sección, han tenido esa intención y ese efecto. Nos referimos a continuación a dos programas que resultan particularmente significativos tanto para comprender la naturaleza cualitativa de los cambios introducidos durante la construcción del socialismo en Cuba, como la creciente homogeneización del comportamiento reproductivo que de ahí ha resultado. Estos son un programa de educación llamado "La Escuela en el Campo" y la

Cuadro III-83

CUBA: POBLACION DE LAS SEIS MAYORES CIUDADES E INDICES DE PRIMACIA DE LA HABANA METROPOLITANA. CENSOS DE 1919 A 1970

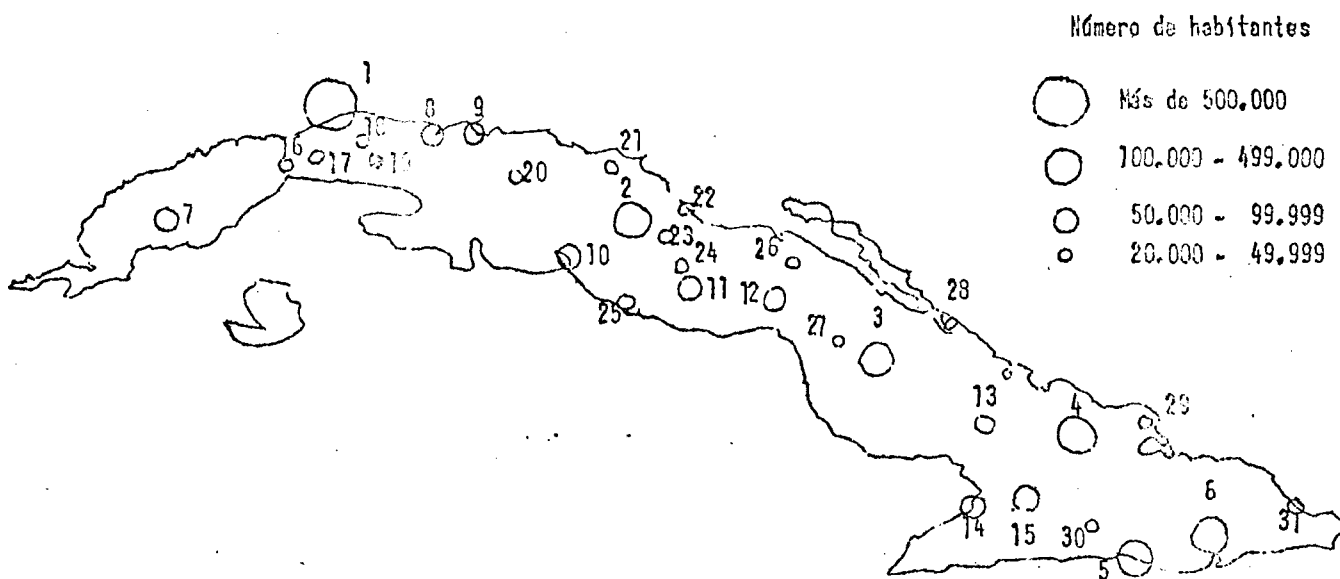
Ciudades	1919	1931	1943	1953	1970
	<u>Población</u>				
La Habana Me- tropolitana	466,188	720,739	935,670	1,210,920	1 751,216
Santiago de Cuba	62,083	101,508	118,266	163,237	277,600
Camagüey	41,909	62,081	80,509	110,388	197 720
Matanzas	41,574	49,778	54,844	63,916	-
Cienfuegos	37,241	50,250	52,910	-	-
Cárdenas	27,477	-	-	-	-
Santa Clara	-	38,067	53,981	77,398	130,241
Guantánamo	-	-	-	64,671	129,005
Holguín	-	-	-	-	131,656
	<u>Indice de Primacía</u>				
De 2 ciudades	7,51	7,10	7,91	7,42	6,31
De 4 ciudades	3,20	3,37	3,69	3,45	2,89
De 6 ciudades	2,22	2,39	2,60	2,52	2,02

Fuentes: 1919 a 1953: CFLADE, Boletín Demográfico Año IV, N°9, Santiago de Chile, diciembre de 1971. Cuadros 4, 6 y 7.

1970: Junta Central de Planificación, Densidad de Población y Urbanización, Cuadro 20.

Mapa III- 3

CENTROS URBANOS MAYORES DE 20.000 HABITANTES, 1970



- |                             |                          |
|-----------------------------|--------------------------|
| 1 La Habana                 | 18 San José de las Lajas |
| 2 Santa Clara               | 19 Guines                |
| 3 Camagüey                  | 20 Colón                 |
| 4 Holguín                   | 21 Sagua la Grande       |
| 5 Santiago de Cuba          | 22 Caibarién             |
| 6 Guantánamo                | 23 Placetas              |
| 7 Pinar del Río             | 24 Cabaiguán             |
| 8 Matanzas                  | 25 Trinidad              |
| 9 Cárdenas                  | 26 Morón                 |
| 10 Cienfuegos               | 27 Florida               |
| 11 Sancti Spiritus          | 28 Nuevitas              |
| 12 Ciego de Avila           | 29 Banes                 |
| 13 Victoria de las Tunas    | 30 Palma Soriano         |
| 14 Manzanillo               | 31 Baracoa               |
| 15 Bayamo                   |                          |
| 16 Artemiza                 |                          |
| 17 San Antonio de los Baños |                          |

Fuente: Censo de 1970.



construcción de los nuevos pueblos rurales. Aunque la <sup>s</sup>realización <sup>es</sup> en estas dos áreas cobran importancia con posterioridad a 1970 y, por lo mismo, contribuyen a explicar sólo los cambios más recientes, son ilustrativos de cómo la implementación de un proyecto socialista de desarrollo genera un marco social en el que los hijos pierden la significación económica que habrían tenido anteriormente, al redefinirse -entre otras- las funciones de la familia.

El programa de la "escuela en el campo" se inicia recién en 1971. Sus principales objetivos son tres: universalizar la enseñanza secundaria haciéndola plenamente accesible a la población rural; superar la separación entre el trabajo manual y el intelectual; y contribuir a financiar la expansión y funcionamiento de los servicios de educación combinando su ejercicio con la actividad productiva de los educandos. El prototipo de escuela en el campo consiste en un internado mixto secundario de unos 500 alumnos, inserto en una explotación agrícola. Se combina ahí el estudio con el trabajo (tres horas diarias) destinado a cultivos que requieren de mano de obra permanente y numerosa, pero que no implican un trabajo pesado, como es el caso de los cítricos, el café, la piña y los frutales en general. Los alumnos provienen tanto del área rural, en la que se instala la escuela, como de las ciudades.

Puede esperarse que la implementación de un proyecto de esta naturaleza tenga un importante efecto depresivo sobre la fecundidad rural debido a que contribuye a una creciente integración cultural del campo y la ciudad, eleva el nivel de escolaridad de los niños rurales, mejora el nivel educativo de la población rural adulta mediante las actividades de extensión cultural que se realizan desde la escuela y, en el particular caso de los pequeños agricultores, retarda considerablemente la incorporación de sus hijos a la actividad productiva familiar, disminuyendo así su significación económica.

La meta propuesta para fines de la década del 70 era crear 1.200 escuelas secundarias en el campo con una capacidad para aproximadamente 700 mil jóvenes. Aunque debido al alto costo de instalación se ha avanzado más lentamente de lo previsto, en 1976 se había cubierto ya el 31 por ciento de la matrícula total en secundaria con este programa.

La construcción de los poblados nuevos obedece también a objetivos tanto de índole económico como social. Mediante ellos se pretende nuclear la población rural dispersa a fin de proveerla más fácilmente de servicios básicos y sociales; crear un ajuste entre la disponibilidad y los requerimientos de mano de obra en las unidades de explotación agrícola donde se construyen; y sustituir la vinculación individual o familiar del campesino con la tierra por una vinculación colectiva.

El prototipo del pueblo nuevo alberga entre 150 y 300 familias, que viven en departamentos (construcción en altura) y disponen de almacén, escuela y lugares destinados a actividades culturales, deportivas y recreativas. Las condiciones materiales de vida y de relacionamiento social que existen en un pueblo nuevo son radicalmente distintas de las del campesino típico. No hay tenencia ni explotación familiar de la tierra; el trabajo doméstico que tradicionalmente cumplen los niños -provisión de agua y leña, por ejemplo- no es requerido; desaparece la posibilidad de autoconsumo y la integración al mercado es creciente; se facilita la participación de la mujer en la organización de la comunidad y en las tareas productivas; la vivienda flexible construida con materiales rústicos de fácil obtención que podría ser ampliada si el crecimiento de la familia lo requiriera, es reemplazada por una vivienda relativamente pequeña y no ampliable. En términos generales, los problemas de las familias individuales se transforman en este nuevo contexto en problemas compartidos y las soluciones solidarias resultan aquí más eficaces que las individuales. Todos estos cambios traen consigo una necesaria transfor-

mación del sistema tradicional de roles de la familia campesina que la acerca a la estructura típica del asalariado urbano.

Entre 1959 y 1970 se edificaron 204 comunidades rurales. En el período 1971-1975 se concluyó la construcción de 130 más, alcanzando a 136 mil personas la población residente en este nuevo tipo de asentamiento.<sup>1/</sup>

1/ Instituto Cubano del Libro, Los Asentamientos Humanos en Cuba, La Habana, 1976.

E. Consideraciones finales sobre la explicación de las tendencias  
E. Conclusiones del cambio en la fecundidad

Puede concluirse, en síntesis, que desde la perspectiva teórica adoptada, la implantación de un sistema socialista en Cuba, al producir una creciente homogeneización de la estructura social, al generar un proceso de integración socio-espacial que acorta la brecha urbano-rural y al hacer efectivo el acceso a los servicios sociales a todos los sectores de la población, gracias a la acción redistributiva del Estado, ha creado condiciones sociales objetivas para la adopción de un patrón de familia pequeña y la generalización de un comportamiento reproductivo controlado. Desde este punto de vista, la caída de la fecundidad y la tendencia a una progresiva homogeneización del comportamiento reproductivo, que se inician a partir de 1964, resultan comprensibles.

Queda por explicar, sin embargo, la elevación de la fecundidad que se produce en todas las áreas, principalmente en las de fecundidad más baja, durante los primeros años del actual régimen.

Parte de la explicación, la más inmediata, se encuentra al examinar el comportamiento de ciertas variables demográficas. Un primer factor habría sido la emigración al extranjero de importantes segmentos de la clase alta y media durante los primeros años (1959-1962) principalmente desde La Habana, que eran presumiblemente los sectores de más baja fecundidad. Esta emigración se vio compensada, en parte, por una importante corriente migratoria desde la provincia de Oriente -el polo de más alta fecundidad- hacia La Habana. A estos dos fenómenos se sumó un aumento de la nupcialidad cuyo peso en el aumento de la fecundidad no es posible cuantificar con la información disponible. Aunque todos estos cambios

confluyen para explicar un incremento de la fecundidad, el conjunto de antecedentes presentado en el Capítulo II lleva a pensar que, además de ellos, debió producirse una elevación de la fecundidad marital.

Una hipótesis general que intenta explicar de manera global este fenómeno se apoya, por una parte, en los efectos inmediatos resultantes de la aplicación de la primera estrategia económica y, por otra, en la maduración más lenta de los efectos de la estrategia general de construcción del socialismo que se han discutido en las secciones anteriores.

La estrategia de la primera fase, junto con poner énfasis en la industrialización y en la diversificación agrícola, contempló un conjunto de medidas tendientes a producir una rápida redistribución del ingreso y un aumento en el poder de consumo de la masa asalariada. Por su parte, la primera fase de la reforma agraria, como se mostró, confirió gran importancia a la repartición de la tierra entre los trabajadores, entregándose títulos de propiedad a más de 100 mil campesinos. Se adoptaron, además, diversas medidas que aumentaron el ingreso de los campesinos al facilitar la comercialización<sup>de</sup> sus productos, eliminar el pago de arriendo de la tierra y ampliar la cobertura de la medicina socializada gratuita. En síntesis, un efecto perceptible de esta estrategia en los primeros años fue un salto en los niveles de vida y expectativas de bienestar para los sectores más pobres del campo y de la ciudad, a lo que se sumó la estabilidad social. El inicio del conflicto abierto con los Estados Unidos en 1960 y del bloqueo económico ~~iniciado por éste~~ a partir de 1961, obligó a Cuba a desplazar su comercio exterior hacia los países socialistas con un consecuente desquiciamiento económico temporal y la implantación de una economía de comunismo de guerra. En este

contexto, la Revolución naciente sólo era viable si contaba con un apoyo popular masivo, lo que exigía. por una parte, mantener la política redistributiva que hacía tangibles los beneficios sociales del proceso y, por otra, promover la transformación ideológica y la movilización política de las masas, tarea esta última facilitada por la agresión económica y la amenaza militar de los Estados Unidos.

El rechazo de la invasión de Bahía Cochinos en Abril de 1961, primero y, luego, la solución pactada entre Estados Unidos y la Unión Soviética a la crisis de los misiles a fines de 1962, aumentaron considerablemente la estabilidad interna y la seguridad exterior de Cuba, creando condiciones favorables para pasar a una estrategia de más largo plazo con reducción del consumo, aumento del ahorro interno y retorno a la explotación de la caña como principal variable estratégica para dinamizar el proceso de desarrollo.

De esta manera, entre 1959 y 1963 la situación de los sectores proletarios urbanos y rurales y del campesinado (pequeños agricultores) se caracterizaba por condiciones de pleno empleo y mayor estabilidad ocupacional; elevación de los ingresos reales y de la capacidad de consumo como resultado del aumento en los salarios y de la supresión del pago de alquiler de la vivienda y de arriendo de la tierra (las reformas urbana y agraria) y, por último, mayor disponibilidad de viviendas como resultado de los programas de vivienda rural y de la emigración de familias de los estratos medio y alto que disponían de casas espaciosas y de buena calidad. Puede pensarse que este conjunto de factores, sumado a la "operación familia" mediante la que se facilitó la legalización de las uniones consensuales, contribuyeron a aumentar la nupcialidad y, al mismo tiempo, crearon condiciones de seguridad económica, cierta holgura en el consumo a pesar del sistema de racionamiento que se inicia en 1961 y seguridad jurídica para la mujer

(condición de casada) que configuraron una situación propicia para tener hijos. Cabe recordar que en este período la fecundidad se rejuveneció y que fueron las mujeres más jóvenes -que se puede presumir se habían unido recientemente- las que más contribuyeron al aumento de la fecundidad general.

A estos efectos de la estrategia sobre la fecundidad en el período 1959-1963 se agrega que la influencia de las políticas sociales, particularmente las políticas en las áreas de salud y educación, a pesar del gran esfuerzo desplegado, requirió de un tiempo de maduración para manifestarse en las características y en el comportamiento de los sectores sociales que fueron siendo progresivamente beneficiados por su implementación. Puede postularse, así -particularmente respecto a la educación-, que su influencia comenzó a ser significativa recién a partir del segundo quinquenio revolucionario, coincidiendo con un período en el que el cambio de estrategia condujo a una restricción del consumo y a avances muy modestos en el área de la vivienda. De esta manera, el efecto combinado del gran desarrollo social y del lento crecimiento económico configuró condiciones que hacen comprensibles desde la perspectiva teórica adoptada en este proyecto la drástica caída de la fecundidad y la homogeneización del comportamiento reproductivo que, a partir de 1964, caracteriza la transición demográfica cubana.

#### IV. SISTEMAS POLITICOS, ESTRATEGIAS DE DESARROLLO, HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL Y TRANSICION DEMOGRAFICA: UN INTENTO DE INTERPRETACION GLOBAL.

Deliberadamente al introducir este informe hemos hablado de contrastar los cuatro casos estudiados y no de compararlos.

Comparar con propósitos puramente descriptivos siempre es posible. Pero, si se usa la comparación como paso metodológico en un proceso analítico clásico de verificación de hipótesis, es requisito que las unidades que van a ser comparadas sean semejantes en todo excepto en las características que son objeto de análisis. Esta condición de comparabilidad es prácticamente imposible de conseguir entre países y éste no es el caso en que se cumple. Por el contrario, aunque los cuatro países incluidos en este estudio pertenecen a una misma región y tienen un bagaje histórico en algunos puntos similar, sus diferencias en cuanto a tamaño, composición étnica y grado de desarrollo económico—por citar sólo algunas dimensiones relevantes para nuestro tema—son de importancia.

De aquí que lo que pretendamos hacer en esta sección es más bien una contrastación de cuatro totalidades sociales únicas que servirá de referente concreto para discutir el grado de plausibilidad de las hipótesis propuestas y aumentar en la medida de lo posible la comprensión de los procesos de cambio que estamos analizando.

##### 1. ¿Crecimiento económico o modalidad de desarrollo?

Durante las dos últimas décadas una de las tesis más difundidas entre los estudiosos de la población es que el desarrollo —entendido como crecimiento económico y medido por la tasa de crecimiento del PIB—es la clave de la transición demográfica. Frente a los planteamientos neo-malthusianos según los



cuales el control de la natalidad es un prerequisite o condición importante para conseguir un despegue económico en los países en vías de desarrollo, se propuso la tesis desarrollista, que reducida a su máxima simplicidad se resume en: Hagamos crecer la economía y la transición demográfica se producirá como consecuencia.

La tesis que ha orientado esta investigación desde su inicio es que, más que de la velocidad del crecimiento económico, la aceleración de la transición demográfica a nivel nacional depende de la modalidad que este proceso asuma. Al decir modalidad estamos apuntando a las formas de organización social y política, a las formas de organización de la actividad productiva y, de manera muy especial, a las formas de distribución de los beneficios del desarrollo. Desde esta perspectiva, no importa tanto cuánto se produce, como qué se produce y cómo se distribuye.

Partiendo de este planteamiento muy general hemos propuesto en el capítulo I un conjunto de hipótesis referidas más específicamente a la situación latinoamericana que procederemos ahora a discutir a la luz de los múltiples antecedentes presentados en los capítulos II y III.

Parece conveniente, no obstante, antes de entrar a esa discusión, caracterizar en una primera aproximación los procesos de desarrollo de los países estudiados en términos de los ejes crecimiento del producto per cápita y distribución del ingreso.

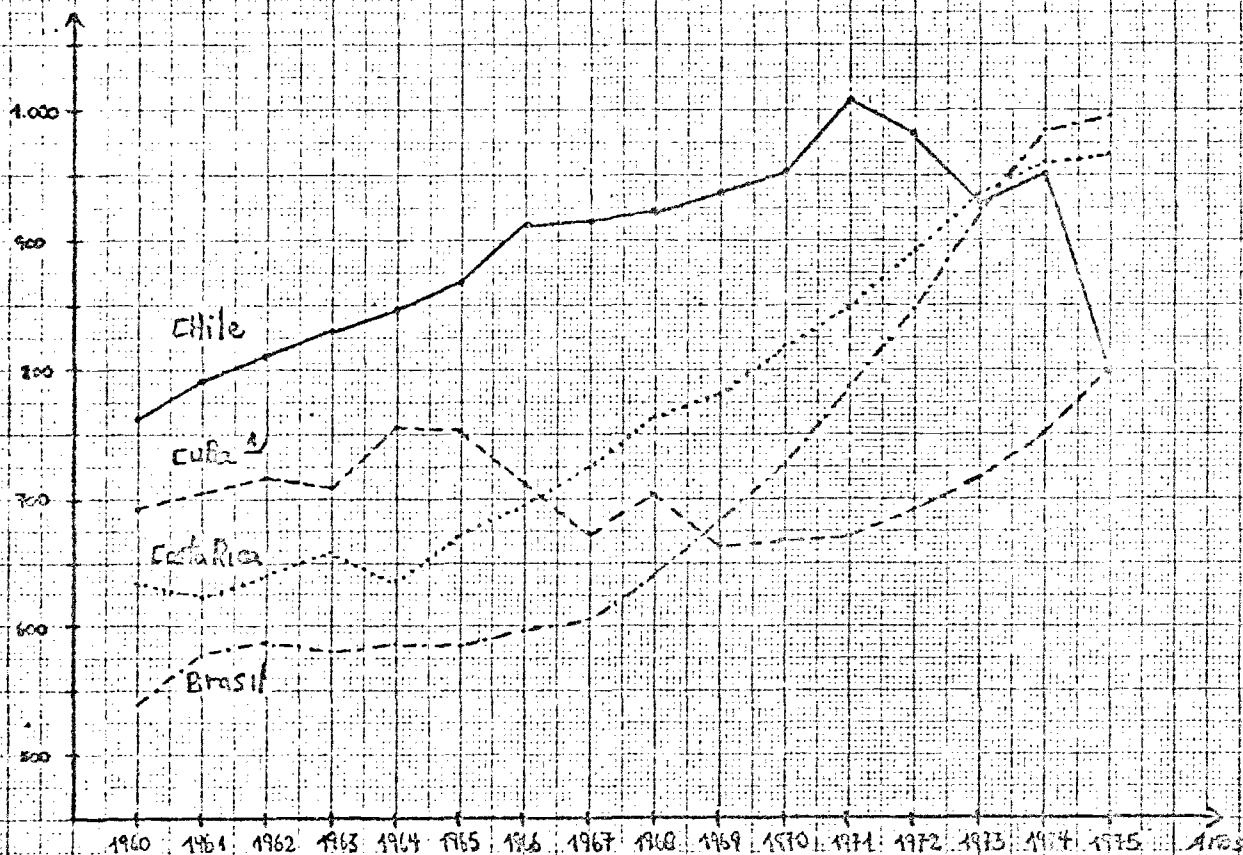
El gráfico IV-1 representa las trayectorias seguidas por el producto interno bruto per cápita en los cuatro países según estimaciones hechas por la FAO. Sin entrar a discutir aquí la confiabilidad de las estimaciones, que en esta materia siempre dejan un margen de duda, sobre todo cuando se incluyen países con distintos sistemas de cuentas nacionales como aquí ocurre, examinaremos las grandes tendencias que es lo que más nos interesa.

Después de un período de lento crecimiento a principios de la década del 60, Costa Rica desde 1964 y Brasil a partir de 1966, entran en una fase de rápido

Gráfico IV-1

Producto Bruto Per-cápita a precios de mercado de 1975, por año, Brasil, Costa Rica, Chile y Cuba, 1960-1975.

PIB p/c  
(dólares 1975)



1/ Datos deflactados según cifras del Banco Mundial.

Fuente: FAO, Gross Domestic Product, Private Consumption, Expenditures and Agricultural GDP at 1975 constant prices, Historical Series, 1960-1975 and Projectives 1975-1990, ESC/ACP/MD.76/2 Rev. Table 2 pp.18.

crecimiento económico que en un lapso de sólo 10 años produce un incremento en el producto per cápita del orden del 51 por ciento en el primero y del 68 por ciento en el segundo. La mayor velocidad del crecimiento económico de Brasil hace que la diferencia entre ambos países existente a principios de la década desaparezca hacia 1973.

Chile, por su parte, que en 1960 tenía el PIB per cápita más alto de los cuatro países, crece a un ritmo sostenido pero más pausado hasta 1971 y luego decrece, llegando a tener en 1973 un nivel semejante al de Costa Rica y Brasil.

Por último, en el caso de Cuba, el PIB per cápita se mantiene oscilante y sin crecimiento hasta 1971 para iniciar <sup>recién entonces un moderado</sup> ~~luego un acelerado~~ proceso de crecimiento. Al término del período de referencia de este estudio, esto es, hacia 1973-74 Brasil, Costa Rica y Chile tenían un nivel muy semejante de PIB per cápita del orden de los 950 dólares, mientras que Cuba se encontraba en una clara situación de inferioridad con 735 dólares.

Para analizar lo ocurrido con la distribución del ingreso disponemos de información comparable para los tres países con economías de mercado. En el caso de Cuba, por tratarse de un régimen socialista y por tener durante gran parte del período un sistema racionado de distribución, vamos a asumir que las desigualdades en los ingresos son mínimas en comparación con las prevalecientes en los otros tres países.

En el caso de Chile, la información comparable en el tiempo se refiere al Gran Santiago. Dado que la distribución encontrada para el país en 1967 es muy semejante a la del Gran Santiago en 1965, asumiremos que las tendencias de este último conglomerado reflejan la tendencia a nivel nacional, aunque no los niveles absolutos de ingreso.

El examen del cuadro IV-1 muestra que mientras en Chile la estructura de la distribución del ingreso se mantiene entre 1960 y 1970, en Costa Rica se hace

Cuadro IV-1  
DISTRIBUCION DEL INGRESO MENSUAL EN BRASIL, COSTA RICA Y CHILE, 1960-1970

BRASIL: Distribución del ingreso personal						
Tramos de ingreso	1960		1970			
	% del ingreso total	Ingreso medio personal	% del ingreso total	Ingreso medio personal	Ingreso medio personal	
20% inferior	3,5	1,00 <u>a/</u>	3,2	1,00 <u>a/</u>	(1,23)	
60% siguiente	42,1	3,98	34,6	3,64	(4,49)	
10% siguiente	14,7	8,36	14,4	9,13	(11,26)	
10% superior	39,7	22,33	47,8	30,22	(37,26)	
Total País	100,0	(206) <u>b/</u>	100,0	(282) <u>b/</u>		
Índice concentración de Gini	0.4999		0.5684			
COSTA RICA: Distribución del ingreso familiar						
Tramos de ingreso	1961		1971			
	% del ingreso total	Ingreso medio familiar	% del ingreso total	Ingreso medio familiar	Ingreso medio familiar	
20% inferior	6,0	1,00 <u>a/</u>	5,4	1,00 <u>a/</u>	(1,17)	
60% siguiente	34,0	1,90	44,0	2,73	(3,13)	
10% siguiente	14,0	4,66	16,2	6,00	(6,89)	
10% superior	46,0	15,31	34,4	12,99	(14,65)	
Total País	100,0		100,0	(1.175) <u>c/</u>		
Índice concentración de Gini	0.5283		0.4324			
CHILE: Distribución del ingreso personal en el Gran Santiago						
Tramos de ingreso	1960		1965		1970	
	% del ingreso total	Ingreso medio personal	% del ingreso total	Ingreso medio personal	% del ingreso total	Ingreso medio personal
20% inferior	4,0	1,00 <u>a/</u>	4,0	1,00 <u>a/</u> (1,16)	3,8	1,00 <u>a/</u> (1,74)
60% siguiente	41,4	3,44	40,4	3,35 (3,89)	37,7	3,28 (5,71)
10% siguiente	16,3	8,10	16,0	7,93 (9,23)	16,7	8,74 (15,22)
10% superior	38,3	19,37	39,6	19,86 (23,12)	41,5	21,89 (38,09)
Total Gran Santiago	100,0	(914) <u>d/</u>	100,0	(1.059) <u>d/</u>	100,0	(1.665) <u>d/</u>
Índice concentración de Gini	0.4810		0.4882		0.5173	

Fuente: Brasil: Longoni, Carlos Geraldo, *Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil*. Editora Expressão e Cultura. Rio de Janeiro, 1973, Tabela 3.5.

Costa Rica: - Céspedes, Víctor Hugo, *Costa Rica: La Distribución del Ingreso y el Consumo de Algunos Alimentos*. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica, 1973.

- González, Gerardo, et al., *Estrategia de Desarrollo y Transición Democrática: El Caso de Costa Rica*. CELADE, Santiago, Chile, Noviembre 1978.

Chile: Neekia, Isabel, *Distribución del Ingreso en el Gran Santiago, 1957-1976, Segunda Parte: Ingresos Personales*. Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, Noviembre 1979, Cuadros 1 y 2.

a/ Se toma como valor 1 el ingreso medio del 20 por ciento inferior en cada año. La cifra entre paréntesis es el ingreso medio haciendo 1 el ingreso medio del 20 por ciento inferior del año 1960, para Brasil y Chile, y del año 1961 para Costa Rica.

b/ Cruzeiros de 1970.

c/ Colones de 1971.

d/ Pesos de 1976.

menos desigual y en Brasil se hace más desigual y más concentrada.

En las secciones correspondientes del capítulo III se profundizó en este tema para cada caso específico, comprobándose que en el caso de Brasil la desigualdad se hace aun más marcada si se introduce la variable regional.

Considerando conjuntamente ambas dimensiones podemos caracterizar el proceso de desarrollo de Brasil en la década del 60 como crecimiento económico rápido con distribución regresiva del ingreso; el de Chile, como crecimiento moderado con estabilidad en la estructura del ingreso; el de Costa Rica, como crecimiento moderado con redistribución también moderada en favor de los estratos intermedios; y el de Cuba como sin crecimiento y muy baja concentración en la distribución del ingreso.

## 2. Modalidades de Desarrollo y el cambio en los factores de la fecundidad.

Entremos ahora a caracterizar las modalidades de desarrollo de los cuatro países en aquellas dimensiones de analizadas en detalle en el capítulo III - que de acuerdo al marco teórico serían relevantes en la determinación de la transición demográfica y en especial del descenso de la fecundidad: (1) los cambios en la estructura productiva y <sup>su</sup> ~~un~~ impacto en la composición social de la población; (2) la acción redistributiva del Estado a través de las políticas sociales, y (3) la integración socio-espacial.

### A. Procesos de desarrollo y cambios en la estructura social.

→ Aunque con desfases temporales e importantes diferencias de contenido, los cuatro países estudiados adoptan a lo largo del período de referencia una estrategia general de industrialización y diversificación interna a fin de sustituir importaciones. En todos ellos el sector primario exportador agrícola en el caso de Cuba, Brasil y Costa Rica, y predominantemente minero en el de Chile- sigue

Las semejanzas entre los cuatro países analizados desde esta perspectiva son importantes y deben ser tenidas en cuenta como telón de fondo al discutir las diferencias. En efecto, aunque...

jugando un papel estratégico como fuente de divisas.<sup>1/</sup>

A pesar de la importancia estratégica que conserva parte del sector agrícola, la participación de la agricultura en el producto tiende a reducirse a medida que las actividades secundarias se desarrollan (Ver cuadro IV-2). Sin embargo, como este desarrollo del secundario se hace con tecnología ~~importada, en general~~ intensiva en capital, la creciente participación de este sector en el producto nacional no va aparejada con un crecimiento equivalente ~~de ese sector~~ al interior de la PEA.

Como resultado de esta dinámica, una constante de cambio que se constata en los cuatro países es la reducción sostenida de la importancia relativa de la población ocupada en la agricultura. Este fenómeno llega incluso en algunos casos a una reducción en términos absolutos de la población de este sector, como se vio en Cuba, en Chile y en los estados más desarrollados del Sudeste Brasileño.

Otra constante de cambio es la terciarización de la PEA, como se aprecia en el gráfico IV-2, que en particular durante la década del 60-~~70~~ ha sido más acelerada en Chile, Costa Rica y Brasil que en Cuba.

Dadas estas constantes de cambio, las diferencias entre los países en cuanto a los cambios en la estructura sectorial de la PEA aparecen más bien como grados distintos de avance en este proceso, íntimamente ligado a la urbanización, siendo Chile el país más avanzado, seguido por Cuba, Costa Rica y Brasil.

---

1/. El cambio de estrategia económica de Cuba en 1963 no implicó abandonar sino sólo aplazar la industrialización. Se volvió a la agricultura "como base fundamental para financiar, en su oportunidad, la diversificación de la economía".

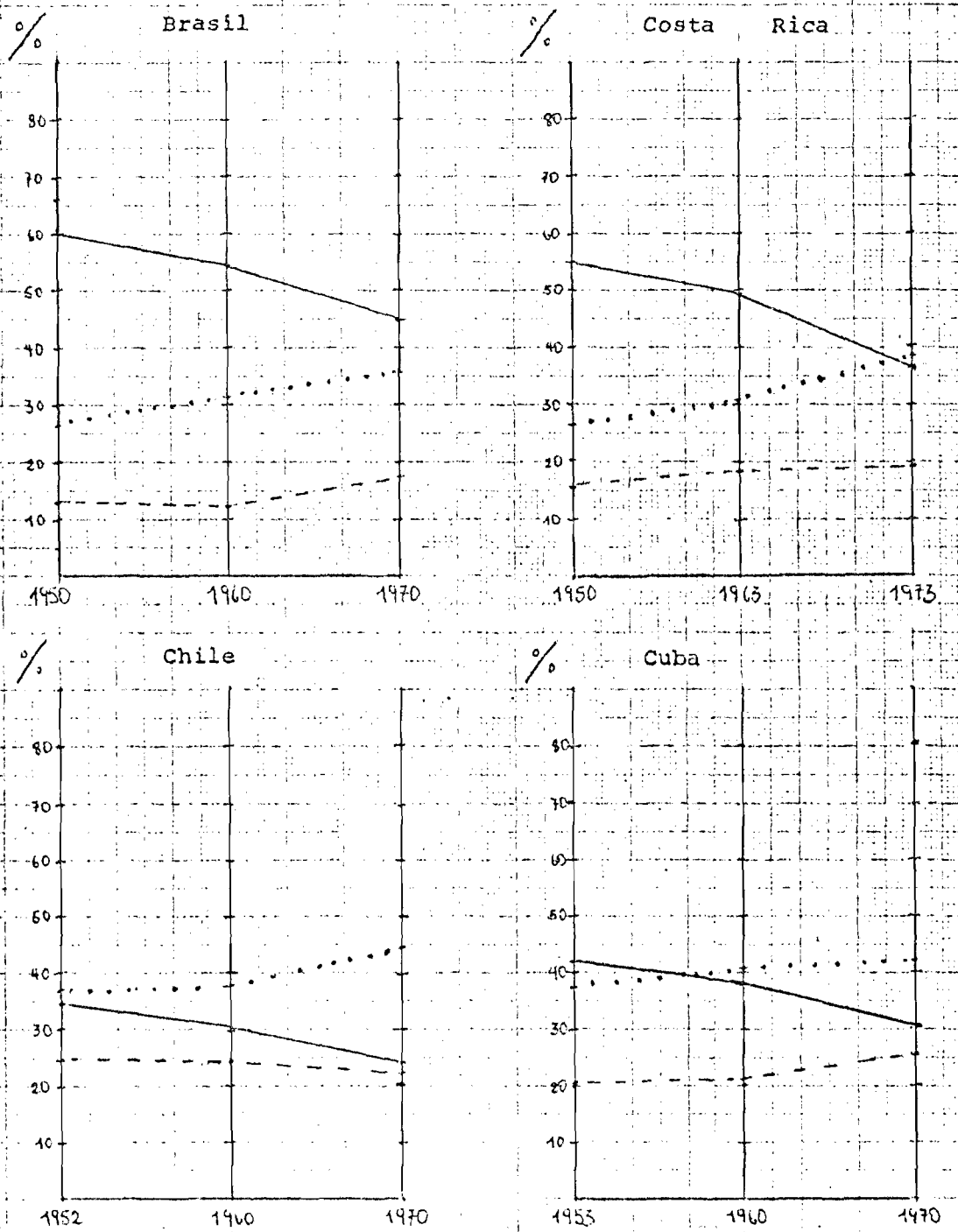
## Cuadro IV-2

PARTICIPACION DE LA AGRICULTURA EN EL PIB TOTAL 1950-1975  
(Porcentaje)

	1950-52	1959-61	1969-71	1973-75
Chile	10.8	9.7	7.8	7.2
Costa Rica	39.3	30.1	25.4	23.7
Brasil	20.7	16.5	14.5	12.3

Fuente: CEPAL, "25 años en la Agricultura de América Latina: Rasgos principales 1950-1975", Cuadernos de la CEPAL N° 21, Santiago, Chile, 1978.

Brasil, Costa Rica, Chile y Cuba: Evolución de la PEA según ramas de la actividad económica, 1950, 1960 y 1970.



Fuente: Censos de Población correspondiente para cada año señalado para cada país, salvo Cuba 1960 que son datos tomados de: JUCEPLAN, Dirección General de Estadística "Resúmenes de Estadística de Población" N°1, La Habana, julio 1965. Los datos provienen de la "Encuesta sobre Empleo, sub-empleo y desempleo," noviembre 1960 a enero 1961.

- actividades primarias
- - - - - actividades secundarias
- ..... actividades terciarias



La consideración de la composición por categoría ocupacional en el conjunto de la economía y al interior de las principales ramas de la producción permite adentrarse en los cambios <sup>experimentados por</sup> de la estructura social. (Ver gráfico IV-3).

Atendiendo primero a los sectores no agrícolas, Cuba es el país que presenta una mayor homogeneización en este aspecto, convirtiéndose prácticamente toda la población ocupada en ellos en asalariados empleados del Estado. En los otros tres países el predominio neto de los asalariados versus los trabajadores por cuenta propia tiende a aumentar en el conjunto de los sectores no agrícolas, aunque en algunos casos esta última categoría aumente su participación entre 1960 y 1970 como ocurre en el sector "industria y construcción" de Brasil y en de "servicios" de Chile.

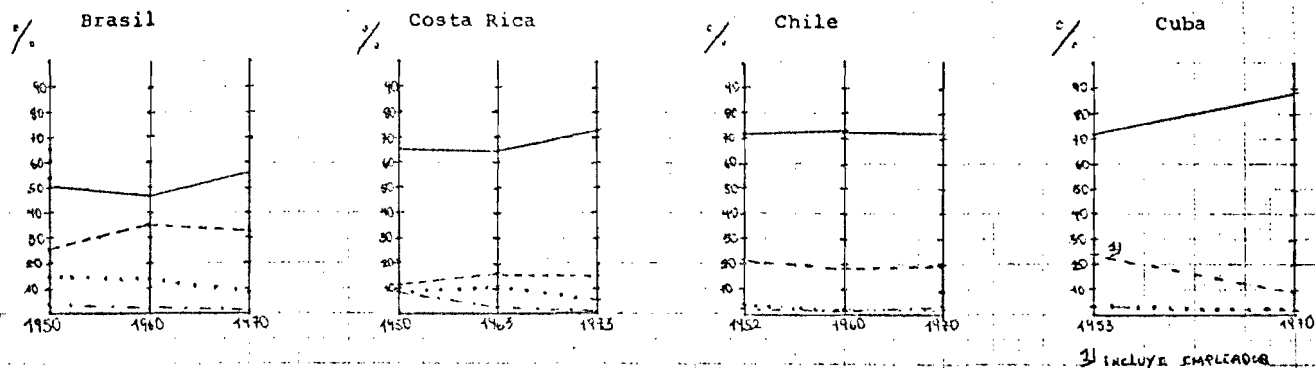
Debe tenerse en cuenta, no obstante, que cada una de estas categorías esconden en su interior una marcada heterogeneidad. Este fenómeno quedó en evidencia al discutirse en el caso de Chile la productividad diferencial por ramas de actividad y, en el caso de Brasil, al examinar las notables diferencias en la productividad industrial entre los estados.

Es en el sector agrícola donde se encuentran mayores diferencias entre los países tanto en la estructura por categorías ocupacionales, como en sus tendencias de cambio. Cuba presenta aparentemente la estructura más estable con predominio de los asalariados pero al mismo tiempo con la persistencia de cerca de un tercio de la población ocupada en la agricultura trabajando en pequeñas explotaciones familiares. Decimos que esta estabilidad es aparente porque, como se vio en el capítulo III, se producen entre 1953 y 1970 cambios cualitativos fundamentales como consecuencia, por una parte, de la estatización del latifundio y gran empresa agrícola y, por otra, de la reforma agraria y de la organización de los pequeños productores y su vinculación con el Estado en aspectos relativos al crédito, asistencia técnica y comercialización.

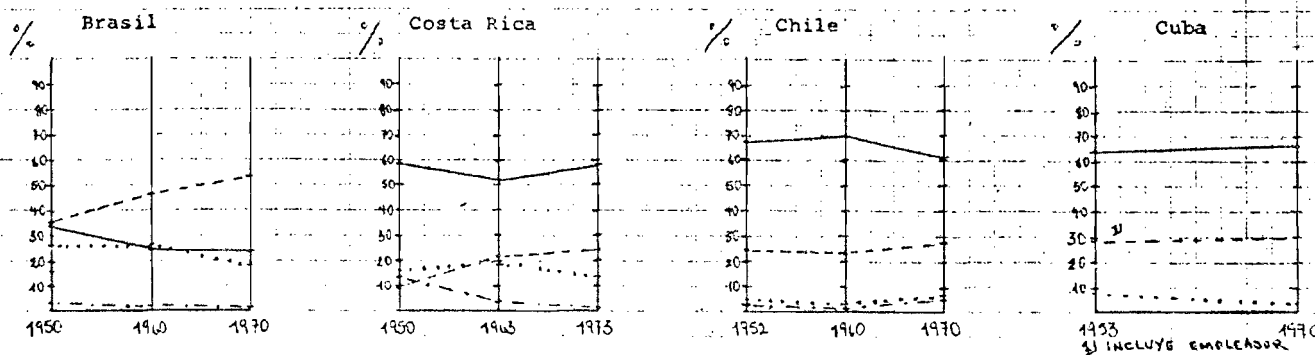
Gráfico IV-3

Brasil, Costa Rica, Chile y Cuba: Evolución de categorías ocupacionales de la PEA Total y en sectores seleccionados, 1950, 1960 y 1970.

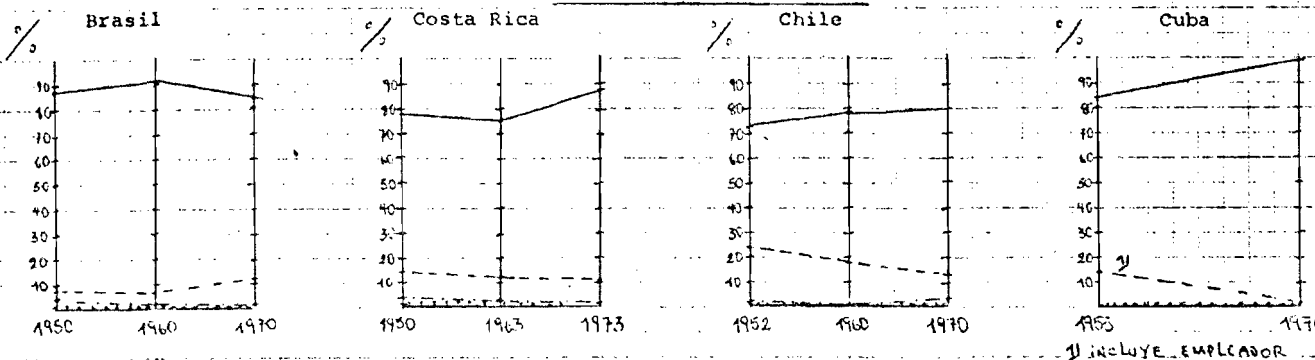
PEA TOTAL



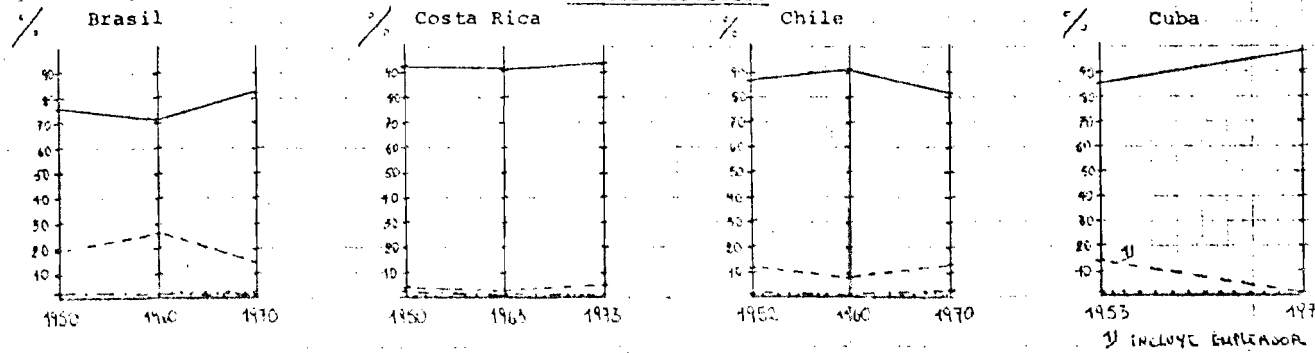
Sector Agrícola



Industria y Construcción



Sector Servicios



Fuente: Censos de Población correspondientes para cada año señalado y para cada país.

———— empleados      - - - - - cuenta propia      ..... familiar no remunerado      - . - . - . empleador

En el caso de Chile, existía ya en 1952 un claro predominio de los asalariados que experimenta una reducción entre 1960 y 1970. Este fenómeno expresa probablemente los cambios resultantes de la reforma agraria puesta en marcha en 1967 que transformó numerosos latifundios en "asentamientos" con organización tipo cooperativa. No se trata de un proceso de minifundización.

Son Costa Rica y Brasil los países que experimentan cambios cuantitativos más importantes. En Costa Rica, <sup>si bien</sup> el porcentaje de asalariados se mantiene entre 50 y 60 por ciento, se produce ~~en cambio~~ una importante y mantenida reducción de los "patrones" y un aumento correlativo de los "trabajadores por cuenta propia". Este cambio pone de manifiesto, por una parte, una concentración de la propiedad y, por otra, el crecimiento de un sector de pequeños propietarios que, como vimos en los capítulos precedentes, no puede ser definido como "minifundización" si se tienen en cuenta el tamaño de las explotaciones, el alto grado de integración al mercado y los niveles de ingreso de los "campesinos". En el caso de Costa Rica la acción del Estado en los ámbitos del crédito, asistencia técnica y comercialización de los granos básicos parece haber sido decisiva para lograr que el incremento de la pequeña propiedad sea más un progreso social que un proceso de minifundización con marginalidad y pauperización.

En Brasil, por el contrario, el notable incremento de los "trabajadores por cuenta propia", que llegan a constituir en 1970 junto con los familiares no remunerados el 73 por ciento de la PEA agrícola, sí parece manifestar un proceso de minifundización, con predominio de economía de subsistencia o sólo precariamente vinculada al mercado y creciente heterogeneidad social en las áreas rurales. Como se vio, este proceso se ha dado con particular intensidad en las áreas de menor desarrollo relativo, expresándose incluso en una elevación de la participación infantil en la actividad productiva agrícola en esas áreas y en su reducción en las de mayor desarrollo.

En síntesis, más allá de las constantes de cambio consistentes en la progresiva pérdida de importancia relativa del sector agrícola-rural y correlativo aumento del sector no-agrícola-urbano con terciarización creciente -fenómenos que pueden ser considerados como inherentes al desarrollo económico, si se entiende éste como incremento de la productividad con diversificación de la estructura productiva- se comprueban importantes diferencias entre los cuatro países en la evolución de su estructura social que resultarían de las diferentes modalidades de desarrollo.

En un extremo se encuentra Brasil, donde la heterogeneidad social asociada a la heterogeneidad de la estructura productiva parece haberse acentuado, sobre todo si se introduce, como es indispensable hacerlo en este caso, la variable regional. Este fenómeno ha alcanzado niveles dramáticos en el sector agrícola.

En el otro extremo se encuentra Cuba, donde los cambios en la propiedad de los medios de producción y en la organización de la actividad productiva han conducido a un alto grado de homogeneidad en la estructura social que ha llegado a estar compuesta por sólo dos sectores de significación: los empleados del Estado (89%) y los pequeños agricultores (9%).

Chile y Costa Rica parecen situarse en una situación, si no intermedia, al menos no tan extrema como la de Brasil. En ambos casos, debido en parte a la acción del Estado en el campo educativo y en parte a la expansión de los sectores secundario y terciario moderno, la llamada "clase media" es la que ha experimentado mayor crecimiento, llegando a convertirse en el sector social predominante en cuanto a pautas culturales, patrones de consumo y, en general, estilo de vida. En ambos casos, no obstante, la heterogeneidad de la estructura productiva y la incapacidad del sistema para satisfacer con condiciones razonables de productividad la creciente demanda por empleo, se expresaron ~~socialmente~~ en importantes diferencias sociales al interior del proletariado tanto urbano como rural, y en

la persistencia de un sector marginal. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, como se señalara en párrafos anteriores, que la intervención del Estado, ya sea mediante la reforma del <sup>sistema de propiedad y trabajo (Chile),</sup> / ya mediante acciones que facilitan el acceso de los pequeños y medianos propietarios al crédito y a la asistencia técnica, así como la comercialización de sus productos (Costa Rica y Chile), ha contribuido a que la heterogeneidad social en el campo no se acentúe e incluso -como vimos al tratar el caso de Costa Rica- se desarrolle una especie de "clase media <sup>campesina</sup> ~~social~~".

#### B. El papel redistributivo del Estado a través de las políticas sociales

En la segunda hipótesis general propuesta en el marco teórico se sostiene que la velocidad de la caída de la fecundidad, así como el grado en que los sectores sociales que tradicionalmente han mostrado los más altos niveles de fecundidad se ven envueltos en este proceso de cambio, dependen del grado en que la acción redistributiva del Estado sea capaz de neutralizar las consecuencias sociales y socio-espaciales de la heterogeneidad económica.

En esta sección examinaremos la acción redistributiva del Estado desde la perspectiva de la provisión de servicios sociales, aspecto <sup>tiene,</sup> que / como hemos visto, particular relevancia en la explicación del cambio del comportamiento reproductivo. En la sección siguiente atenderemos a la acción redistributiva desde la perspectiva de la integración socio-espacial.

En el capítulo III examinamos las acciones del Estado en los ámbitos de la educación, la seguridad social y la salud. Apoyándonos en los antecedentes ahí

presentados, intentaremos una caracterización de las modalidades del desarrollo en los cuatro países, en esta dimensión.

Dada la alta relevancia teórica y empírica de la educación y la existencia de información comparable, discutiremos primero esta variable como ilustrativa, para luego efectuar un análisis más global y cualitativo.

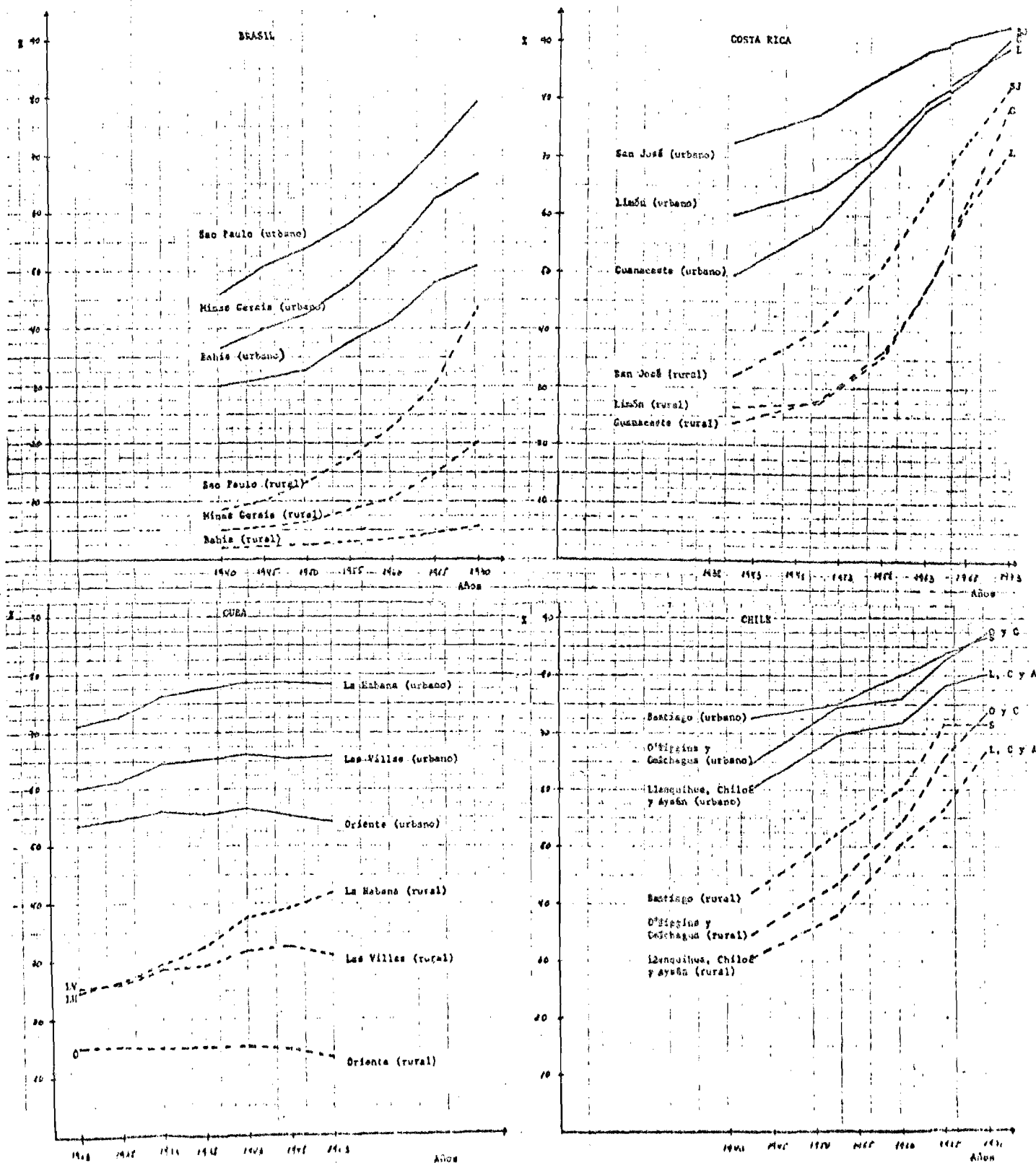
Usaremos aquí como indicadores de nivel educativo el porcentaje de personas en cada grupo quinquenal de edad que ha cursado cuatro o más años de enseñanza y el porcentaje que ha cursado siete o más. Si asumimos que el nivel educativo de las personas en relación con los límites antes fijados no sufre modificaciones después de los 14 años, el nivel de educación de cada grupo de edad nos va a indicar aproximadamente el nivel educativo de la población de 15-19 años cuando la cohorte representada en el grupo de edad actual se hallaba en ese tramo de edad. Mediante este supuesto es posible reconstruir una serie retrospectiva que es la que ha sido representada en los gráficos IV- 4 y IV-5.

Se han incluido en esos gráficos estados o provincias que corresponden a grados mayor, intermedio y menor de desarrollo relativo, distinguiendo su población rural y urbana.

El método de construcción de una serie retrospectiva exige asumir que no existe ni mortalidad ni migración diferencial por educación. El primer supuesto no plantea problemas ya que la mortalidad entre 15 y 60 años es muy baja.

El segundo, puede conducir a una subestimación de los niveles anteriores en las áreas rurales, si es que la propensión a migrar ha sido mayor entre los más educados. Será necesario, en consecuencia, tener presente esta probable fuente de error al discutir los hallazgos.

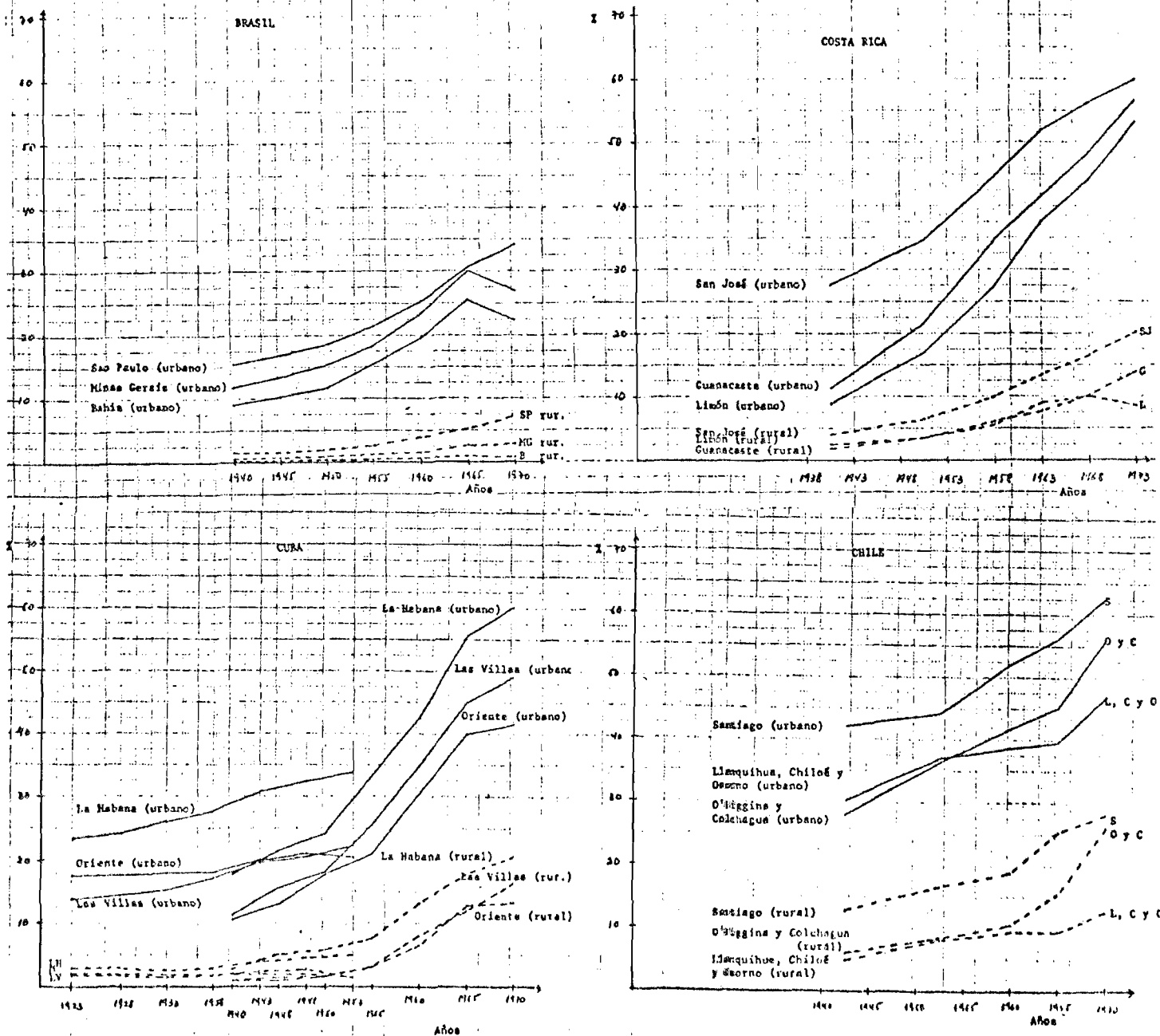
BRASIL, COSTA RICA, CUBA Y CHILE: EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACION EN LOS AÑOS 15 Y DE ABASCOS EN LOS AÑOS 4 Y 100 ANOS DE EDUCACION, POR REGISTROS DE LOS PAISES Y ZONA URBANA Y RURAL



Fuentes: Censos de Población y Vivienda (Brasil, 1970; Costa Rica, 1973; Cuba, 1951 y C.I.B., 1970).

Gráfico IV-5

BRASIL, COSTA RICA, CUBA Y CHILE: RETROSPECCION DEL PORCENTAJE DE POBLACION ENTRE 13 Y 19 AÑOS QUE POSEE 7 Y MAS AÑOS DE EDUCACION, POR REGIONES DE LOS PAISES Y ZONA URBANA Y RURAL



Fuente: Censos de Población y Vivienda (Brasil, 1970; Costa Rica, 1973; Cuba, 1970 y 1953 y Chile, 1973).



El gráfico IV-4 permite la comparación entre tres de los países durante un mismo período, ya que esta información no está disponible en las publicaciones del Censo de Cuba 1970.

Hacia 1950, los cuatro países muestran diferencias considerables entre el contexto urbano y rural y entre contextos caracterizados por regiones "centrales" y "periféricas". La desigualdad es especialmente marcada en Brasil y en Cuba, aunque en este último país los niveles de educación son considerablemente más altos que en el primero.

Entre 1950 y 1970 tanto Costa Rica como Chile experimentan un progreso notable en este indicador de educación básica produciéndose una notoria reducción de la brecha entre contextos. La acción redistributiva del Estado a través de la educación pública gratuita queda patente en este gráfico. Conviene destacar que en el caso de Costa Rica es a partir de la implementación del modelo socialdemócrata del Partido Liberación Nacional (1949) que el avance se acelera, particularmente en los contextos rurales periféricos.

En Brasil, en cambio, la brecha entre contextos tiende a ampliarse, fenómeno que es particularmente dramático en el medio rural, donde mientras São Paulo experimenta un progreso semejante en su velocidad al de las áreas rurales de Chile y Costa Rica, (aunque no en sus niveles) el Nordeste permanece casi estancado.

En el gráfico IV-5 se representa el porcentaje que ha sobrepasado 6 años de instrucción, lo que nos ubica en la educación media y superior.

Se ha graficado para Cuba la información procedente de los censos de 1953 y de 1970. En las áreas rurales la retrospectiva a partir del 70 empalma con la construida con la información de 1953. No ocurre lo mismo en los contextos urbanos de las 3 provincias en las que la información del 70 da valores muy por debajo de los del 53. Una explicación plausible para esa brecha estadística es la

emigración internacional ocurrida durante los primeros años de la Revolución, que habría estado compuesta principalmente por adultos jóvenes urbanos de nivel medio y alto de educación.

Cuba y Costa Rica son los países que experimentan un progreso más rápido, principalmente en las áreas urbanas, alcanzando hacia 1970 el nivel de Chile, que parte de una posición mejor que los otros dos países hacia 1940. En Chile, no obstante, se observa una notable aceleración en el período 1965-70, que coincide con el gobierno de Eduardo Frei.

En Brasil, en cambio, el progreso no sólo es más lento en las áreas urbanas sino que es ínfimo en las rurales, con la sola excepción de São Paulo.

Lo ocurrido con la educación pone de manifiesto cuánto difieren las estrategias globales de desarrollo de los países estudiados en cuanto a la prioridad asignada al "bienestar social" y al papel conferido al Estado en la provisión de los servicios sociales.

Nuevamente aquí las diferencias cuantitativas encuentran una explicación cualitativa. En el caso de Cuba, la prioridad asignada en la estrategia de desarrollo a la provisión de servicios sociales, además de responder a dimensiones altamente valoradas en toda concepción socialista, obedece a la necesidad política de legitimar la revolución y captar el máximo apoyo popular. La educación, en particular, tiene al menos dos funciones estratégicas cruciales: por una parte, la reeducación política, condición necesaria para una participación popular activa en la construcción del socialismo; por otra, la calificación de los recursos humanos, urgentemente requerida por causa de la emigración de una cantidad considerable de profesionales y técnicos.

En los casos de Chile y Costa Rica, la prioridad asignada a la provisión de servicios sociales por parte del Estado y que conduce a un alto grado de socialización de la educación, la salud y la seguridad social, encuentra su explicación

en la propia dinámica de funcionamiento del sistema democrático liberal de participación ampliada. La conciliación de una economía capitalista dependiente, per se concentradora, con un régimen político democrático exige un Estado "socialista" en <sup>cuanto a la provisión de servicios</sup> ~~lo social~~ como instrumento de redistribución que atenué las contradicciones sociales sin afectar la base misma de la estructura de poder: la propiedad de los medios de producción. Este sería el "racional" de los grupos dominantes. Desde otro punto de vista, el "racional" de los partidos o fuerzas políticas es que la conquista y mantención del poder formal por la vía electoral requiere de programas de gobierno que satisfagan las aspiraciones de los grupos mayoritarios con participación dentro del sistema político. Desde esta perspectiva nuevamente la provisión de servicios sociales cumple el doble papel de satisfacer demandas y de - mediante la ampliación del <sup>to</sup> aparato/burocrático del Estado - consolidar la clase media, principal soporte político de los partidos que postulan un proyecto político <sup>de corte</sup> social-demócrata, como han sido Liberación Nacional en Costa Rica y los partidos Radical y Demócrata Cristiano en Chile.

Por último, la baja prioridad acordada/a <sup>en Brasil</sup> la provisión de servicios sociales por parte del Estado parece remontarse - como vimos - mucho antes del gobierno militar, encontrando una explicación plausible en un sistema político restringido y excluyente, y en una base social poco organizada en la que sólo el proletariado moderno, eminentemente urbano, tenía organización sindical y expresión política. Como vimos en su ocasión, los importantes progresos en el ámbito de la seguridad social corresponden a reivindicaciones de esos sectores urbanos "modernos" y las conquistas han ido principalmente en su beneficio, extendiéndose sólo muy recientemente a los sectores rurales y esto más en la letra de la ley que en la práctica.

Se suma <sup>n</sup> a lo anterior las estrategias desarrollistas, incluyendo el Programa de Metas (1955), que postulan un modelo centrado en el crecimiento económico y que ponen a los objetivos redistributivos abiertamente en segunda prioridad.

### C. La integración socio-espacial

Es en esta dimensión donde, con diferencias cualitativas, todos los países estudiados han mostrado avances de significación.

Independientemente de la modalidad reciente de desarrollo, las características geográficas del territorio y el patrón histórico de poblamiento han, por cierto, incidido de manera decisiva en la articulación de los centros urbanos y en la creación de un sistema de comunicaciones entre cada uno de ellos y su entorno rural. Costa Rica ha tenido al parecer la situación más privilegiada desde este punto de vista al tener una alta concentración de la población en el Valle Central y al contar con cuatro ciudades capitales de provincia a muy poca distancia entre ellas, formando un sistema urbano. Esta situación ha facilitado grandemente la articulación de las áreas rurales y sus centros urbanos con un sistema de transporte, así como ha favorecido también la electrificación de esas áreas.

Chile, a pesar de la longitud y angostura de su territorio, ha tenido también, por razón de su patrón histórico de poblamiento concentrado en el Valle Central, condiciones favorables para conectar el cordón de centros urbanos y para hacerlos accesibles a la población rural. También en este caso las políticas de infraestructura han hecho posible avances sustanciales en la electrificación de las áreas rurales.

En el caso de Brasil, los notables logros en la expansión y mejoramiento del sistema vial contrastan con el paso pausado seguido por los servicios sociales. Es esta, sin duda, una de las dimensiones más dinámicas del proceso de modernización brasilero que, aunque esté motivado por razones eminentemente económicas, puede tener importantes consecuencias sociales.

El mayor contraste en este aspecto se da entre Brasil y Cuba. Mientras el proceso brasilero se apoya básicamente en la integración física del territorio, el proceso cubano está deliberada y primariamente/a la integración <sup>orientado</sup> social. La polarización campo-ciudad que marcó tan profundamente el pasado cubano, ha ido desapareciendo como resultado de una reorganización de la vida rural y de su "urbanización" a través de instrumentos como "la escuela en el campo" y los "pueblos nuevos", a los que nos referimos con cierto detalle en el capítulo III.

En el proceso brasilero la integración espacial vincula al campo con la ciudad sin lograr incorporarlo en el proceso cubano, en cambio, la integración resulta en gran medida de la superación de su carácter periférico.

Atendiendo a estas diferencias cualitativas entre ambos procesos cabe pensar que el cubano tenga un impacto sobre la fecundidad rural muy superior al del brasilero, como parece haber ocurrido de hecho, según vimos en el Capítulo II. Queda, no obstante, planteada la incógnita respecto a las consecuencias que puede ir teniendo un proceso tan vertiginoso de integración física, como el brasilero, sobre los patrones de consumo y estilo de vida de la población rural y, por esa vía, sobre su comportamiento reproductivo.

D. ~~Conclusiones~~ Comparación de los países según las tres dimensiones IV-23

Con el riesgo de simplificar en extremo, creemos que el siguiente cuadro permite caracterizar las estrategias y consecuentemente las modalidades de desarrollo de los cuatro países estudiados en lo que respecta a las tres grandes dimensiones en que agrupamos los factores sociales del cambio de la fecundidad.

	Brasil	Chile	C.Rica	Cuba
<del>Homogeneización social</del>	-	+	+	++
Redistribución vía servicios sociales	+	+	+	++
Integración socio-espacial	+	+	+	++

En el caso de Brasil, con la excepción de la integración física, los demás factores analizados es probable que ~~actúen~~ <sup>hayan actuado</sup> en el sentido de prolongar los desfases temporales existentes en la transición demográfica entre distintos sectores. En el caso de Cuba las tres dimensiones aquí consideradas se han comportado en el sentido de conducir a la adopción generalizada de un patrón de baja fecundidad, como vimos que de hecho ha ocurrido.

En los casos de Chile y Costa Rica pareciera que más que la homogeneización social, que aún está muy lejos de lograrse, ha sido la acción redistributiva del Estado a través de sus políticas sociales y la integración socio-espacial que resulta de la acción combinada sobre la integración física y la provisión de servicios básicos y sociales en las áreas rurales, lo que habría sido determinante ~~en para~~ <sup>generar</sup> desencadenar un rápido proceso de cambio que en un corto plazo ha afectado a todos los sectores que en el pasado tuvieron alta fecundidad.

E. Papel jugado por las actividades de planificación familiar

Las dimensiones que hasta ahora hemos privilegiado en el análisis son las que, desde la perspectiva teórica adoptada, serían centrales para la explicación de la transición demográfica por su incidencia sobre la composición social de la población y sobre la orientación del comportamiento reproductivo de los diversos sectores sociales que la ~~componen~~ integran. Queda aún por discutir el papel jugado por aquellos factores que hemos denominado facilitantes de la adopción y mantención de un comportamiento reproductivo controlado, entre los que cabe incluir principalmente a los programas o actividades de planificación familiar y a la legislación sobre aborto inducido. Si bien la existencia de programas de planificación familiar o la legislación que autoriza el aborto con el motivo de regular los nacimientos no constituyen, como señaláramos en el capítulo I, condiciones necesarias para que la declinación de la fecundidad se produzca, son ciertamente factores que pueden ~~ser~~ contribuir de manera importante tanto a desencadenar el proceso de cambio como a acelerarlo.

Dado que sólo en Cuba se autoriza ~~legalmente~~ el aborto para ~~interrumpir~~ interrumpir embarazos no deseados, la discusión que sigue se centra en los servicios o programas de planificación familiar que sí han tenido algún grado de desarrollo en los cuatro países.

Es frecuente encontrar en las evaluaciones de los programas de planificación familiar estimaciones del número de embarazos evitados por el programa. Es frecuente también que analistas, basados en estos calculos, consideren al programa de planificación familiar como causante de una determinada fracción del descenso observado en la fecundidad. Pensamos que aquí es necesario introducir la vieja distinción entre causa eficiente y causa instrumental. La practica anticonceptiva, así como los programas que la facilitan, deben ser considerados como causa instrumental, siendo los ~~que~~ ~~son~~ factores que motivan a las personas a postergar un nuevo embarazo o limitar definitivamente el tamaño de su familia, la causa eficiente. Por esto hemos considerado a ~~las acciones~~ las acciones en el campo de la planificación familiar como factores facilitantes y no como determinantes principales del proceso de cambio.

Hecha esta aclaración, entremos a examinar lo ocurrido en los países. En los casos de Cuba, Chile y Costa Rica la provisión de servicios de planificación familiar se ha llevado a cabo en el marco de los respectivos programas de atención materno-infantil. En el caso de Costa Rica ~~han~~ existido además componentes de educación sexual y de comunicación social tendientes a promover la práctica de la planificación familiar. ~~En Chile~~ estas acciones no han sido de gran

Tanto en Chile como en Cuba

*durante el período que cubre este estudio.*  
 alcance, ~~Carecemos de información sobre lo ocurrido en Cuba en este aspecto.~~

Brasil, por el contrario, no ha desarrollado sino muy recientemente un programa nacional y éste es -como vimos- muy limitado en sus objetivos de cobertura. Las acciones que se han emprendido a partir de 1975 en algunos estados de alta fecundidad no están insertas, como en los otros tres países, dentro del sistema nacional de servicios de salud.

El gráfico IV-6 permite formarse una idea del papel jugado por los programas de planificación familiar en la prestación de servicios en este campo. Mientras en Costa Rica y en Chile las tasas de influencia directa llegan a un 36 por ciento hacia 1975, después de incrementar muy rápidamente su cobertura, en Brasil estos servicios se extienden a un ritmo muy lento, estimándose su cobertura en ese tiempo en menos de un 4 por ciento de las mujeres en edad fértil.

*NO*

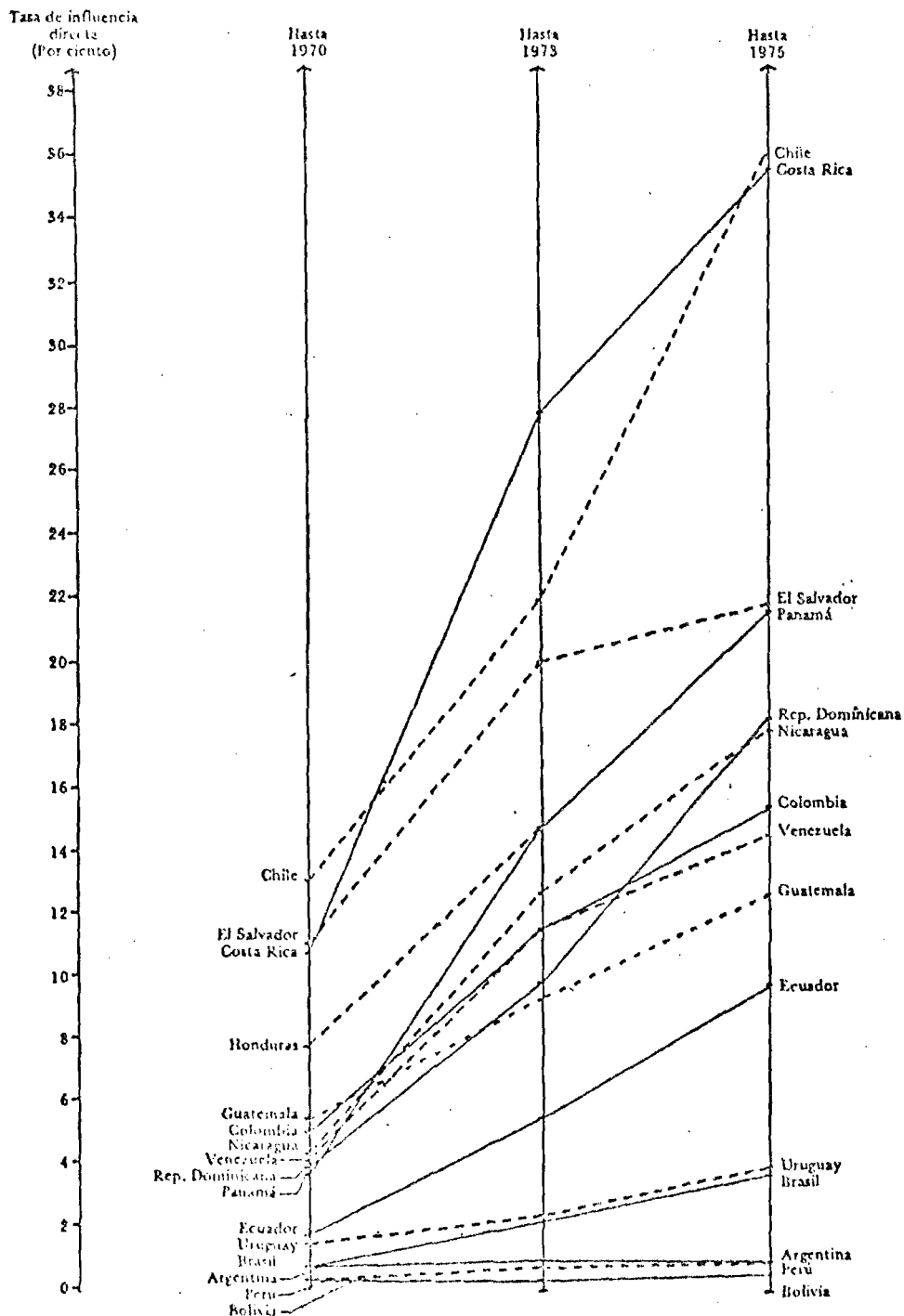
~~Es frecuente encontrar en las evaluaciones de los programas de planificación familiar estimaciones del número de embarazos evitados por el programa. Es frecuente también que analistas, basados en estos cálculos consideren el programa de planificación familiar como causante de una determinada fracción del descenso observado en la fecundidad. Pensamos que aquí es necesario introducir la vieja distinción entre causa eficiente y causa instrumental. La práctica anticonceptiva así como los programas que la facilitan deben ser considerados como causa instrumental, siendo los factores que motivan a la persona a postergar un nuevo embarazo o limitar definitivamente el tamaño de su familia, la causa eficiente. Por esto hemos considerado a las acciones en el campo de la planificación familiar como "factores facilitante".~~

El papel de estos programas hay que entenderlo en términos dinámicos. Tal cual se han implementado en Cuba, Costa Rica y Chile, la cobertura del programa depende de la existencia de una demanda actualizada o potencial determinada por el deseo de regular los nacimientos, y de la extensión y capacidad de la infraestructura de servicios de salud materno-infantil. La prestación efectiva de servicios de planificación por su parte facilita la adopción de un comportamiento reproductivo controlado, que en la medida en que se generaliza y satisface una necesidad sentida se va legitimando hasta convertirse en una práctica habitual, sancionada positivamente por la sociedad.



Gráfico IV-6

AMÉRICA LATINA: TASAS DE INFLUENCIA DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE PLANIFICACION FAMILIAR, INGRESOS ACUMULADOS



// Influencia directa: Porcentaje de ingresos acumulados de mujeres a los programas de planificación familiar, del total de mujeres de 15 a 49 años en un año determinado.

Fuente: Soto, Zaida, América Latina: Situación de los programas de Planificación Familiar hasta 1973, CELADE, Santiago de Chile, abril, 1975. Doc. Serie A, N° 130.

Soto, Zaida, América Latina: Situación de los programas de Planificación Familiar hasta 1974, CELADE, Santiago de Chile, junio 1976. Doc. Serie A, N° 144.

Soto, Zaida, América Latina: Actividades Desarrolladas por los Programas de Planificación de La Familia, 1975, CELADE Santiago de Chile, diciembre 1977. Doc. Serie A, N° 160.

En el caso de Cuba, como se vio, el aborto se suma a la anticoncepción entre los servicios ofrecidos y demandados. <sup>IV-26</sup>

En Costa Rica, Chile y Cuba, debido a sus modalidades de desarrollo y a la existencia de un vasto sistema socializado de salud, la demanda ha coincidido con la infraestructura, produciéndose el proceso recién descrito, en el que la demanda satisfecha (práctica anticonceptiva) de algunos y la disponibilidad del servicio, activa la demanda potencial <sup>de otros</sup> produciendo un efecto de "bola de nieve". ↗

La ayuda internacional ha jugado un papel significativo en el financiamiento de los programas. Así por ejemplo, en 1975 Costa Rica recibió financiamiento externo para su programa por el equivalente a 4.48 dólares por mujer en edad fértil, suma muy superior a la recibida por cualquier otro país de la región. Esta ayuda fue en el caso de Chile de 73 centavos de dólar por MEF, en Cuba de 76 centavos <sup>1/</sup> y en Brasil de apenas 13 centavos.

Si bien el financiamiento externo sirvió para iniciar las actividades en Chile y Costa Rica, los montos que esta ayuda alcanzó en los años posteriores ha<sup>n</sup> dependido en gran medida de la capacidad del programa para expandirse y absorber <sup>esa ayuda</sup> lo que depende, en nuestra opinión, de factores internos como la demanda, la infraestructura de servicios y la capacidad institucional del sistema de salud para ir respondiendo a esa demanda.

En síntesis, la expansión de los servicios de planificación familiar en los casos de Costa Rica, Chile y Cuba <sup>- y también de interrupción de embarazos en este último -</sup> puede entenderse como una respuesta normal de sistemas socializados a una demanda específica y son, por lo mismo, un producto de las modalidades de desarrollo económico-social que se han dado en esos tres países. La prácticamente no existencia de estos programas en Brasil puede entenderse como la combinación de una reducida demanda en aquellos sectores que no tienen capacidad para resolver por vía de la atención privada su necesidad de regular los nacimientos, una reducida capacidad de respuesta dentro del sistema público de salud y una seria resistencia a nivel político que hasta hace muy poco hacía inviable todo intento de desarrollar un programa nacional de cierta envergadura. Es probable que de haber existido provisión generalizada de planificación familiar <sup>en Brasil,</sup> el descenso de la fecundidad se habría producido antes

---

1/ Se contabilizan aquí todos los fondos donados por UNFPA por desconocerse la fracción de ellos destinados a servicios materno-infantiles y planificación familiar.

y a un ritmo un poco más rápido que lo observado; cabe pensar, no obstante, que la ausencia de estos servicios es también en este caso -en parte al menos- expresión de una estrategia de desarrollo que no otorga prioridad a los objetivos "sociales" y en la que el Estado juega un papel poco activo en la provisión de servicios sociales a la población.

### 3. Modalidad de desarrollo, heterogeneidad estructural y transición demográfica

La discusión contrastada de los cuatro casos que hemos hecho en las páginas precedentes nos permite intentar ahora una interpretación global.

El proceso de desarrollo económico capitalista dependiente tendería a producir por su propia dinámica una estructura productiva marcadamente heterogénea con concentración espacial de las actividades más modernas y dinámicas. Este proceso conduciría a una creciente heterogeneidad social en la medida en que la inserción de la población trabajadora en una estructura productiva muy heterogénea en cuanto a niveles de productividad y relaciones sociales de producción condiciona a su vez niveles de ingreso muy diferenciados. Por otra parte, en la medida en que el acceso a los servicios sociales esté condicionado a la pertenencia a determinados sectores laborales con mayor capacidad de presión dentro del sistema político (por ejemplo, asalariados trabajando en empresas del sector moderno) o a su compra, la heterogeneidad social se hará aun más marcada. Si se tiene en cuenta, por otra parte, la dinámica espacialmente concentradora del proceso, la heterogeneidad social se acentúa aun más al combinarse con un desarrollo desigual entre las regiones y una polarización urbano-rural.

Nuestra hipótesis ha sido que mientras mayor sea la heterogeneidad social y socio-espacial, los desfases en la transición demográfica de los distintos sectores que conforman esta estructura social heterogénea serán mayores, haciéndose más lento el proceso de cambio en el agregado nacional.

Los casos estudiados tipifican tres formas de intervención del Estado en esta cadena de determinaciones que vincula la heterogeneidad de la estructura productiva con la transición demográfica a través de las consecuencias sociales de aquélla.

En el caso de Cuba la instauración del socialismo resultante de la Revolución, con la consecuente estatización de la economía cortó esta cadena en su inicio. La heterogeneidad tecnológica permanece y por lo mismo las desigualdades en la productividad del trabajo que de ella derivan. Pero la relación entre productividad e ingreso ha sido cortada. El acceso diferenciado a los servicios sociales tiende, por otra parte, a desaparecer en la medida en que se universaliza el derecho a recibirlos y el Estado confiere primera prioridad a su desarrollo y a la disminución de las diferencias entre regiones y contextos. Ocurre así que la dinámica propia del sistema socialista de producción y distribución así como la alta prioridad concedida en la estrategia de gobierno al desarrollo social y a la integración socio-espacial se refuerzan para producir una creciente homogeneidad social tanto en términos de relaciones sociales de producción como de participación en los beneficios.

Si bien durante la década del 60 no hubo en Cuba crecimiento del PIB per cápita, como vimos, el cambio en la composición del producto, con un aumento substancial en la provisión de servicios sociales y su distribución más igualitaria, habría sido determinante para conducir, a su vez, a niveles muy bajos de mortalidad en todos los sectores sociales y a un descenso generalizado de la fecundidad.

Los casos de Chile y Costa Rica representan otra forma de intervención. Aquí la heterogeneidad de la estructura productiva se expresa en una estructura social heterogénea tanto en términos de relaciones sociales de producción como por la asociación entre nivel tecnológico, productividad y nivel salarial. No obstante, la intervención del Estado en la provisión de servicios sociales y de servicios básicos tiene un importante efecto redistributivo que neutraliza en parte las consecuencias sociales y socio-espaciales de la heterogeneidad de la estructura productiva y la consecuente desigualdad de los ingresos monetarios. Por otra parte, dada la relevancia que el acceso a la salud, educación y seguridad social y el mejoramiento de los servicios básicos tienen para el descenso de la mortalidad y el cambio en el comportamiento reproductivo, el hecho que la acción redistributiva se produzca precisamente en esas áreas influye decisivamente en acelerar el proceso de transición.

Por último, Brasil ilustra un tipo de modalidad de desarrollo en la que por diversos factores que ya hemos analizado la estrategia económica del Gobierno tiende a reforzar las consecuencias sociales y socio-espaciales de la heterogeneidad estructural de la economía. La baja prioridad asignada al

desarrollo social y a la limitada acción redistributiva del Estado a través de la provisión de servicios sociales conducen a que, a pesar del rápido crecimiento del producto, los niveles de vida de los sectores marginales de las regiones periféricas permanezcan estacionarios, aumentando la brecha social.

A nivel demográfico, esta modalidad de desarrollo conduciría a una transición demográfica lenta en el agregado nacional, con importantes desfases entre sectores sociales tanto en el descenso de la mortalidad como de la fecundidad.

Es posible concluir así, finalmente, que la modalidad del proceso de desarrollo económico-social -en especial su carácter más concentrador o más distributivo- parece ser tanto o más importante que el crecimiento económico para determinar la velocidad con que se produzca la transición demográfica.

## ANEXO 1

Documentos substantivos producidos durante el desarrollo del proyecto

Dada la complejidad del objeto de estudio, la inclusión de cuatro países diferentes y el trabajo con equipos ubicados en distintos lugares (Santiago, San José de Costa Rica y São Paulo), se estimó conveniente desde el inicio del proyecto ir preparando documentos de trabajo que facilitaran la comunicación interna y la coordinación. Estos documentos fueron los insumos principales para las cuatro reuniones de coordinación, sirviendo su discusión como base para una progresiva definición del objeto de estudio y del marco analítico, así como para la adopción de ciertas decisiones referentes a la metodología y al programa de trabajo.

Algunos de ellos, como se indica más adelante, fueron presentados a seminarios y reuniones internacionales, haciendo posible la discusión de aspectos centrales del proyecto con investigadores de otros centros, lo que contribuyó positivamente a su desarrollo.

Aunque estos trabajos fueron preparados inicialmente para su uso interno, algunos de ellos dieron lugar a publicaciones, como se señalará.

Los documentos han sido clasificados de la siguiente manera:

- I: Documentos teóricos y metodológicos. No se refieren en particular a ninguno de los países bajo estudio, aunque en algunos de ellos se usen datos con propósitos ilustrativos.
- II: Caracterización económica, social, política y demográfica de los países en estudio. Todos ellos fueron preparados en su versión inicial durante el primer semestre del proyecto y fueron presentados en la primera reunión de coordinación.
- III: Informes de estudios y análisis parciales destinados a la identificación de sectores sociales claves y de factores estratégicos para el cambio de la fecundidad. Mediante estos estudios se exploraron distintas aproximaciones metodológicas en un intento por explotar la información censal disponible. Sólo en el caso de Costa Rica fue posible llevar a cabo una encuesta ad hoc.
- IV: Análisis parciales de las políticas públicas en los países bajo estudio.
- V: Análisis globales preliminares a nivel nacional.

Para indicar el país a que se refieren los documentos incluidos en las categorías II a V se ha usado la siguiente nomenclatura:

BR: Brasil

CH: Chile

CR: Costa Rica

CU: Cuba

Se enumeran a continuación primero los de la categoría I y luego los de las categorías II a V agrupados por país, agregando, cuando se estime necesario, explicaciones a pie de página.



Documentos Teóricos y Metodológicos.

- I/1 Pauta para la Caracterización Económica, Social, Política y Demográfica de los Países en Estudio. Equipo CELADE-Santiago (Mecanografiado), 25 págs. Enero 1975.<sup>1/</sup>
- I/2 Síntesis y Conclusiones de la Primera Reunión de Coordinación, Equipo CELADE-Santiago, (Ditto), 43 págs. Septiembre 1975.
- I/3a Heterogeneidad Estructural y Transición Demográfica I, Gerardo GONZALEZ, (Ditto), 14 págs, Noviembre 1974.<sup>2/</sup>
- I/3b Heterogeneidad Estructural y Transición Demográfica II, Gerardo GONZALEZ, (Ditto), 17 págs, Julio 1975.<sup>3/</sup>
- I/3c Heterogeneidad Estructural y Transición Demográfica III, Gerardo GONZALEZ, (Ditto), 23 págs, Diciembre 1975.
- I/4 Ideas para el Desarrollo de una Teoría acerca del Tamaño Funcional de la Familia, Andras UTHOFF, (Ditto), 11 págs, Julio 1975.
- I/5 Factores Estratégicos y su Configuración en un Sector Social Clave: La Clase Trabajadora Rural, Margarita M. ERRAZURIZ, (Mimeografiado), IPI/21, 45 págs, Noviembre 1976.<sup>4/</sup>

<sup>1/</sup> Esta pauta orientó la preparación de los documentos incluidos en la categoría II.

<sup>2/</sup> Este documento de trabajo sirvió para iniciar la discusión sobre el marco teórico y el objeto de estudio.

<sup>3/</sup> Este segundo fascículo complementa al anterior corrigiendo y profundizando algunos conceptos relativos a la significación económica de los hijos. Fue discutido en la Primera Reunión de Coordinación.

<sup>4/</sup> Una versión preliminar de este documento fue presentado al Taller de Estructura Agraria y Población, organizado por PISPAL, Montevideo, Uruguay, 3 a 5 de Diciembre, 1975 y luego a la Segunda Reunión de Coordinación (9 a 14 de Diciembre de 1975).

- I/6a Metodología para el Análisis de los Determinantes de la Fecundidad Diferencial, Andras UTHOFF, (Ditto), 8 págs. Agosto 1975.
- I/6b Notas Aclaratorias acerca del Método para el Análisis de la Fecundidad Diferencial, Andras UTHOFF, Septiembre 1975.
- I/7 Multicolínealidad y Análisis Factorial: Una Presentación Simplificada, Andras UTHOFF, (Ditto), 16 págs. Diciembre 1975.
- I/8 Urbanización y Fecundidad, Pura ORTIZ, (Borrador para Discusión), 12 págs, Julio 1975.<sup>5/</sup>
- I/9 Heterogeneidad Estructural y el Proceso de Urbanización, Margarita M. ERRAZURIZ. y Pura ORTIZ, (Ditto), 16 págs, Agosto 1975.
- I/10 Elementos para una Tipología de Contextos Socio-Espaciales, Pura ORTIZ, (Ditto), 13 págs, Octubre 1975.
- I/11 Estructura del Empleo, Desarrollo Económico y Sectores Sociales, Oscar NUÑOZ, (Mimeografiado) IPI/14, 32 págs. Abril 1976.<sup>6/</sup>
- I/12 Elementos para una Metodología del Análisis de las Políticas Económicas que Influyen sobre la Distribución Sectorial y Espacial del Empleo, Andras UTHOFF, (Ditto), 19 págs, Septiembre 1976.<sup>7/</sup>

<sup>5/</sup> Los documentos I/8, I/9 e I/10 dieron lugar a un ejercicio en el que se trató de estimar la influencia del medio urbano sobre la fecundidad rural (Ver III/CH-2).

<sup>6/</sup> En esta publicación se condensan dos trabajos preparados previamente por el autor que fueron presentados en la Primera y Segunda Reunión de Coordinación.

<sup>7/</sup> Se incluye en este trabajo un ejercicio sobre Chile en el que se estima la importancia que habrían tenido los cambios en la estructura social (composición sectorial de la PEA masculina) en el descenso de la fecundidad. Una versión revisada de este documento fue publicada por su autor en "Fecundidad y Desarrollo Económico y Social en Chile, 1952-1970", PREALC/145, Santiago, Chile, Mayo 1978.

- I/13 Estrategias de Desarrollo, Poder y Población: Notas Tentativas para el Análisis de sus Relaciones, Germán CORREA, (Mimeografiado) IPI/22, 49 págs. Septiembre 1976.<sup>8/</sup>
- I/14 Algunas Consideraciones Conceptuales y Metodológicas para el Estudio de las Estrategias de Desarrollo y las Políticas Públicas y sus Efectos sobre la Estructura Económico-Social, Germán CORREA, (Ditto), 30 págs, Julio 1975.
- I/15 El Estudio de las Políticas Públicas: Propositiones Metodológicas, Germán CORREA, (Ditto), 22 págs, Diciembre 1975.
- I/16 El Análisis DSocio-Político de las Estrategias de Desarrollo y Políticas Públicas: Una Metodología General y un Plan de Trabajo para su Realización, Germán CORREA, 7 págs. Abril 1976.
- I/17 Some Notes on Socio-Economic Development and Demographic Transition, Gerardo GONZALEZ, CELADE,<sup>46p.</sup> Abril 1977.<sup>9/</sup>
- I/18 Esquema para una Síntesis Evaluativa de Avances Teóricos y Metodológicos del Proyecto "Estrategias de Desarrollo y Políticas de Población en América Latina". Germán CORREA, (Ditto), 29 págs, Diciembre 1976.

<sup>8/</sup> Este documento fue presentado en su versión preliminar al Seminario sobre Estructura Política y Políticas de Población, organizado por CELADE con el patrocinio de PISPAL, Santiago, mayo de 1975. Fue publicado posteriormente junto con los demás trabajos presentados a ese seminario en: PISPAL, Estructura Política y Política de Población. Santiago, octubre 1977, pp. 233-266.

<sup>9/</sup> Este documento contiene una síntesis de las principales proposiciones teóricas que han orientado el proyecto "Estrategias". Fue presentado en el UN/UNFPA Expert Group Meeting on Demographic Transition and Socio-Economic Development, Istanbul, Abril 1977.

Documentos referidos al estudio de Chile.

- II/CH-1 Caracterización Económica de Chile, Andras UTHOFF, (Mecanografiado) 240 págs. Julio 1975.
- II/CH-2 Estructura Jurídico-Institucional del Estado Chileno, 1925-1973.  
Pura ORTIZ, (Mimeografiado), IPI/17, 39 págs, Abril 1976.<sup>10/</sup>
- II/CH-3 Caracterización de la Estructura Social de Chile, Margarita M. ERRAZURIZ, (Mimeografiado), IPI/24, 98 págs. Noviembre 1976.<sup>11/</sup>
- II/CH-4 Organización de la Base Social, Margarita M. ERRAZURIZ, Pura ORTIZ, (Mimeografiado)<sup>69 p.</sup> Diciembre 1975.
- III/CH-5a Construcción Empírica de Sectores Sociales y Medidas de Fecundidad, Germán CORREA, Raúl TAPIA y Andras UTHOFF, (Ditto) 45 págs, Diciembre 1975.
- III/CH-5b La Distribución de los Hijos Nacidos Vivos de Mujeres entre 25 y 29 Años de Edad según los Datos sobre Familia para Chile, 1970, Andras UTHOFF, (Ditto) 17 págs, Diciembre 1975.
- III/CH-6 Fecundidad Rural y Accesibilidad a lo Urbano, Pura ORTIZ, (Ditto), 26 págs. Noviembre 1975.<sup>12/</sup>
- III/CH-7 Factores Estratégicos en el Cambio de la Fecundidad en Chile: Un Análisis de Comunas entre 1950 y 1970, Luis ZURIGA y Pura ORTIZ, (Mimeografiado) 47 págs. Noviembre 1976.<sup>13/</sup>

<sup>10/</sup> Una primera versión de este documento fue presentada a la Primera Reunión de Coordinación (Julio 1975).

<sup>11/</sup> Una primera versión de este documento fue presentada a la Primera Reunión de Coordinación (Julio 1975).

<sup>12/</sup> Este documento fue presentado primeramente en el Seminario sobre Urbanización, Estructura Urbana y Dinámica de Población, organizado por ASCOFAME con el patrocinio de PISPAL, Bogotá, Colombia, noviembre 1975, y luego en la Segunda Reunión de Coordinación.

<sup>13/</sup> Una primera versión de este documento se presentó en la Tercera Reunión de Coordinación (Agosto 1976). Los resultados de este ejercicio exploratorio, realizado con una muestra de 77 comunas, fueron promisorios y se decidió en esa ocasión extenderlo incluyendo la totalidad de las comunas para las que existía información confiable. Una síntesis de los resultados de este segundo ejercicio se incluye en el Informe sobre Chile.

- III/CH-8 Desarrollo, Mujer y Fecundidad. Chile, 1960-1970, Gerardo GONZALEZ, en: COVARRUBIAS P. y FRANCO R. (Editores) "Chilo, Mujer y Sociedad", UNICEF-Santiago, Chile 1978. 97-133 págs.<sup>14/</sup>
- IV/CH-9 Chile, 1952-1970: Políticas de Previsión Social, Salud y Educación, Margarita M. ERRAZURUZ, (Ditto), 71 págs. Septiembre 1976.

Documentos referidos al estudio de Costa Rica.

- II/CR-1 Caracterización Económica, Social, Política y Demográfica de Costa Rica. Paulo CAMPANARIO, Reinaldo CARCANHOLO y Andrés OPAZO, (Mecanografiado) Volumen I, 286 págs, Volumen II, 205 págs. Julio 1975.
- II/CR-2 Interpretación de la "Caracterización Económica, Social y Demográfica de Costa Rica". Paulo CAMPANARIO, Reinaldo CARCANHOLO y Andrés OPAZO,<sup>(p. 71-72)</sup> Julio 1975.
- III/CR-3 Análisis Preliminar de la Encuesta sobre los Determinantes de algunas Variables Demográficas. Paulo CAMPANARIO, (Ditto) 81 págs. Diciembre 1976.<sup>15/</sup>
- III/CR-4 Women's participation in Economic Activity as a Strategic Factor of Change in Fertility: The Cases of Mexico and Costa Rica. Andras UTHOFF, Gerardo GONZALEZ, (Mimeografiado) 88 págs.<sup>16/</sup>

<sup>14/</sup> En este trabajo se aplicó una metodología semejante a la empleada en III/CR-4.

<sup>15/</sup> Este informe fue discutido en la Cuarta Reunión de Coordinación. Las observaciones y sugerencias hechas en esa ocasión condujeron a su reestructuración y, tras nueva discusión, a la preparación de un informe final de la encuesta que acompañará al informe sobre Costa Rica.

<sup>16/</sup> La realización de este estudio obedeció a un doble propósito: responder a una demanda de OIT y alimentar el estudio de caso de Costa Rica en el marco del proyecto Estratégico. Una síntesis de ciertas partes de este trabajo apareció publicada en: Andras Uthoff and Gerardo González, "Mexico and Costa Rica: Some Evidence on Woman's participation in Economic Activity", in Standing and Sheehan (ed.), Labour Force Participation in Low-Income Countries, ILO, Geneva, 1978, pp. 43-50.

- V/CR-5 Informe Preliminar de Costa Rica, Pablo CAMPANARIO, Andrés OPAZO y Reinaldo CARCANHOLO, (Ditto) 293 págs. Diciembre 1976.<sup>17/</sup>
- V/CR-6 Social and Economic Factors of Fertility Decline: The Costa Rican Case, Gerardo GONZALEZ, (Mecanografiado) Marzo 1978. Presentado al Noveno Congreso Mundial de Sociología. Sesión WG-12, "Tendencias y Políticas de Población", Uppsala, Suecia, Agosto 1978.<sup>18/</sup>

Documentos referidos al estudio de Brasil.

- II/BR-1 BRASIL; Caracterización Demográfica, Raúl TAPIA, (Mecanografiado), 152 págs. Junio 1975.
- III/BR-2 Factores Estratégicos da Mudanca Demográfica entre os Estados Brasileiros: Uma Análise Preliminar, Bolívar LAMOUNIER, (Mecanografiado), 31 págs. y anexo 11 págs. Diciembre 1975.
- III/BR-3 Análisis Crítico del Trabajo de Bolívar Lamounier: Factores Estratégicos del Cambio Demográfico entre los Estados Brasileiros: Un Análisis Preliminar, Valeria RAMIREZ, (Ditto) 36 págs, Mayo 1976.
- IV/BR-4 Brazil's Welfare Policies, Bolívar LAMOUNIER, (Mimeografiado) IPI/16, 21 págs, Abril 1976.
- IV/BR-5 Políticas Públicas e População no Brasil, Bolívar LAMOUNIER, (Mecanografiado), 39 págs, Septiembre 1976.
- IV/BR-6 Brasil: Política de Educação, Margarita M. ERRAZURIZ, (Mecanografiado), 19 págs. Agosto 1977.

<sup>17/</sup> Este informe fue presentado a la Cuarta Reunión de Coordinación

<sup>18/</sup> Este trabajo es una presentación sintética del caso de Costa Rica y es uno de los insumos que se está usando en la preparación del informe comparativo.

Documentos referidos al estudio de Cuba.

- II/CU-1 La Dinámica Demográfica de Cuba: Una caracterización general,  
Raúl TAPIA, (Ditto) 121 págs, Septiembre 1976.
- V/CU-2 Cuba: Estrategias de Desarrollo, Políticas Públicas y Dinámica  
Demográfica, Raúl TAPIA, Germán CORREA y Margarita M. ERRAZURIZ,  
(Ditto), 130 págs. Octubre 1976. <sup>19/</sup>

19/ Este informe preliminar sobre Cuba fue enviado en Octubre de 1976 a diversas entidades cubanas, a sugerencia del Sr. Oscar Ramos (JUCEPLAN) para ser discutido durante una misión que debía realizar Paulo Campanario. Por razones que desconocemos la invitación formal del Gobierno Cubano para esta misión no llegó a cursarse.

Tabla A

## CHILE

PROMEDIOS, DESVIACIONES STANDARD Y CORRELACIONES DE LAS VARIABLES  
DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES. COMUNAS URBANAS: 1952, 1960 y 1970

Variables	$\bar{X}$ 1952	$\bar{X}$ 1960	$\bar{X}$ 1970	$\bar{X}_{60-52}$	$\bar{X}_{70-60}$	S 1952	S 1960	S 1970	S <sub>60-52</sub>	S <sub>70-60</sub>	r 52x60	r 60x70	r <sub>52x</sub> (60-52)	r <sub>60x</sub> (70-60)
T.F.G. Tipific.	143,03	151,10	109,42	8,06	-41,68	36,22	34,28	22,28	20,57	22,51	0,83	0,76	-0,38*	-0,77
Fec. Marital	(-)	277,37	201,48	(-)	-75,89	(-)	50,27	34,94	(-)	39,02	(-)	0,63	(-)	-0,72
% Solteras	31,73	30,36	29,59	-1,37	-0,77	8,19	9,66	8,04	2,76	3,65	0,97	0,93	0,41	-0,60
Razón Masculin.	96,22	94,20	94,73	-2,02	0,53	14,19	12,07	3,04	4,76	12,01	0,95	0,97	-0,58	-0,15*
Indic. Ruralid.	20,69	15,06	15,23	-5,63	0,16	12,90	7,43	9,27	8,92	6,82	0,74	0,69	-0,83	-0,15*
% PEA Agricult.	6,75	6,88	6,14	0,13	-0,74	5,49	5,75	6,42	3,12	6,48	0,85	0,44	-0,20*	-0,45
% PEA Ind. y Min.	28,66	29,24	24,68	0,58	-4,56	13,52	11,35	8,63	6,25	5,37	0,89	0,89	-0,55	-0,68
% Activas	32,74	31,38	30,28	-1,37	-1,10	11,49	12,61	10,12	6,30	6,22	0,87	0,87	-0,09*	-0,61
% PEA Infantil	5,84	4,92	2,66	-0,92	-2,27	2,46	1,44	0,65	2,12	1,16	0,51	0,61	-0,81	-0,90
Escolar. Básica	64,22	64,45	89,79	0,23	25,34	5,13	6,67	1,92	6,50	6,17	0,42	0,39*	-0,36*	-0,96
Escolar. Media	28,09	39,67	48,79	11,58	9,12	13,40	14,85	7,47	7,20	9,44	0,87	0,84	-0,06*	-0,91
Nivel de Instr.	30,30	35,50	40,55	5,20	5,05	13,01	12,90	12,57	5,74	4,52	0,90	0,94	-0,24*	-0,25*
% Partos c/atenc.	81,21	89,35	93,94	8,14	4,59	14,98	8,89	4,20	9,67	6,26	0,79	0,77	-0,82	-0,90
I.B.D.	(-)	3,42	3,12	(-)	-0,31	(-)	1,28	0,70	(-)	0,73	(-)	0,89	(-)	-0,90
% Viv. Electríf.	(-)	79,99	88,54	(-)	8,55	(-)	10,17	5,40	(-)	6,48	(-)	0,82	(-)	-0,88
% PEA Fem.en Agric.	6,96	(-)	7,51	(-)	(-)	4,22	(-)	6,98	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
% PEA Fem.en Ind.	34,86	(-)	23,94	(-)	(-)	9,51	(-)	6,70	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)

n = 25 (el total de comunas urbanas es de 26 pero se excluye 1 que no registra datos en varias variables).

(-) no existe dato para ese año.

\*/ no significativo ( $\alpha = 0,05$ ).

Fuente: González, Gerardo et.al., Estrategia de Desarrollo y Transición Demográfica: El Caso de Chile. Volumen II, CELADE, diciembre 1978, cuadro III-17.



Tabla B

CHILE

PROMEDIOS, DESVIACIONES STANDARD Y CORRELACIONES DE LAS VARIABLES  
DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES. COMUNAS DE RURALIDAD MEDIA: 1960 y 1970

VARIABLES	$\bar{X}$ 1960	$\bar{X}$ 1970	$\bar{X}$ 70-60	S 1960	S 1970	S 70-60	r 60x70	r 60 x (70-60)
T.F.G. tipificada	195,49	145,97	-49,52	29,63	26,68	27,99	0,51	-0,57
Fecundidad marital	352,63	258,88	-93,76	53,09	45,83	45,79	0,58	-0,58
% Solteras	30,07	28,85	-1,22	6,91	5,60	3,93	0,82	-0,59
Razón de masculinidad	104,85	103,17	-1,68	10,21	8,77	7,09	0,73	-0,54
Indice ruralidad	66,17	58,83	-7,34	20,29	20,51	11,56	0,84	-0,27
% PEA en agricultura	47,24	38,68	-8,56	20,46	18,90	10,47	0,86	-0,40
% PEA en Ind. y minas	17,23	16,30	-0,93	14,98	13,10	5,59	0,93	-0,50
% Activas	19,69	20,94	1,25	6,05	5,75	3,45	0,83	-0,37
% PEA infantil	9,64	4,94	-4,70	3,54	2,05	3,09	0,49	-0,82
% Escolaridad básica	58,84	86,87	28,03	6,99	4,57	6,48	0,43	-0,77
% Escolaridad media	16,28	27,64	11,37	10,95	12,05	6,82	0,84	-0,12*
Nivel de instrucción	15,43	19,39	3,96	7,55	8,57	3,67	0,90	0,05*
% Partos c/atención	56,45	71,12	14,67	26,12	23,51	19,54	0,69	-0,50
I.B.D.	0,19	0,06	-0,10	1,70	1,61	0,86	0,92	0,03*
% Viviendas electrif.	48,52	60,38	11,86	20,92	19,19	8,36	0,92	-0,40
% PEA fem. en agric.	(-)	3,03	(-)	(-)	3,43	(-)	(-)	(-)
% PEA fem. en industria	(-)	24,64	(-)	(-)	10,54	(-)	(-)	(-)

n = 96 (el total de comunas de ruralidad media es de 101 pero se excluyen 5 que no registran datos en varias variables).

(-) no existe para ese año

\* no significativo ( $\alpha = 0,05$ )

Tabla C

V-12

CHILE

PROMEDIOS, DESVIACIONES STANDARD Y CORRELACIONES DE LAS VARIABLES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES. COMUNAS DE RURALIDAD ALTA: 1960 Y 1970.

Variables	$\bar{X}$ 1960	$\bar{X}$ 1970	$\bar{X}$ 1970-60	S 1960	S 1970	S 1970-60	r 60x70	r 60x(70-60)
TFG tipificada	204,87	150,87	-54,00	36,53	31,97	38,23	0,38	-0,64
Fecundidad marital	364,62	262,16	-102,46	68,65	58,80	67,16	0,45	-0,63
% solteras	29,33	29,66	0,33	7,80	8,10	4,53	0,84	-0,22*
Razón masculinidad	109,98	107,12	-2,85	9,04	6,72	5,21	0,82	-0,68
Indice ruralidad	107,60	98,56	-9,04	2,23	19,45	18,71	0,39	0,28
% PEA en agricult.	67,34	59,44	-7,90	19,42	17,23	10,69	0,84	-0,47
% PEA en ind.y min.	9,79	10,89	1,10	13,07	12,13	4,85	0,93	-0,37
% activas	13,03	14,19	1,16	3,93	3,62	3,97	0,45	-0,58
% PEA infantil	11,46	6,14	-5,32	4,80	2,46	4,61	0,33	-0,87
% Escolar.básica	58,07	83,76	25,69	8,18	6,25	7,32	0,51	-0,68
% Escolar.media	4,83	11,70	6,88	3,93	7,84	6,33	0,60	0,12*
Nivel instrucción	8,10	9,91	1,81	3,49	4,19	2,65	0,78	-0,09*
% partos c/atención	29,57	38,91	9,34	22,73	23,50	21,84	0,55	-0,44
I.B.D.	-1,55	-1,55	-0,80	1,27	1,51	1,23	0,92	0,53
% viviendas c/elec.	29,27	42,92	13,65	19,84	21,56	6,43	0,96	0,12*
% Superf.abonada	(55) 16,25	(65) 27,26	(65-55) 11,01	(55) 13,10	(65) 19,71	(65-55) 15,14	(55x65) 0,64	55x(65-55) -0,03*
% PEA Agríc.pra-cap.	(-)	(65) 70,10	(-)	(-)	(65) 15,70	(-)	(-)	(-)
Indice exposición a lo urbano	16,78	19,48	2,70	18,14	20,25	2,62	1,00	0,78
% PEA fem.en agric.	(-)	2,14	(-)	(-)	2,64	(-)	(-)	(-)
% PEA fem.en ind.	(-)	24,33	(-)	(-)	14,18	(-)	(-)	(-)

n = 62 (el total de comunas de ruralidad alta es de 77 pero se excluyen seis comunas que en 1960 tenían fecundidad baja o media, producto de una razón de masculinidad baja y un porcentaje de soltería alto; y nueve comunas que no registran dato en varias variables).

(-) No existe el dato para ese año.

\* No significativo ( $\alpha = 0,05$ ).

Por otra parte, en 1957 culmina la unificación de los distintos grupos de inspiración social-cristiana con la fundación del Partido Demócrata-Cristiano, <sup>(PDC)</sup> cristalizándose la otra gran fuerza política, expresión principalmente de sectores medios, que buscan el apoyo popular.

Es posible concluir, entonces, que el período de Ibáñez tiene gran importancia por la reagrupación política que allí se gesta y la redefinición de corrientes políticas que actuarán durante la década del sesenta y hasta 1973, y que por su equilibrio de fuerzas, prolongarán el sistema de relativo equilibrio social y político que se observó en Chile desde la década del veinte. Estas fuerzas políticas tienen ahora una clara y coherente definición ideológica. Esto es particularmente visible en el FRAP y en ~~la D.C.~~ <sup>el PDC</sup>. Ambas agrupaciones intentarán captar la adhesión de los nuevos sectores marginales. A su vez, la derecha tradicional, bastante debilitada a pesar de su éxito electoral en 1958 (Elección de J. Alessandri), tenderá a expresarse en el futuro no tanto en los partidos conservador y liberal, sino en un frente de carácter más gremial, desde el cual busca en forma novedosa la clientela de los múltiples trabajadores independientes pertenecientes a las capas medias. Por último, el partido radical permanece como una agrupación política autónoma, aunque de influencia decreciente, manteniendo el apoyo por parte de los sectores medios ligados al Estado.

La administración de Jorge Alessandri (1958-1964) no tiene la importancia de la anterior en términos de la recomposición del cuadro político. Los primeros años de su período presentan rasgos más bien desmovilizadores, dada la inspiración tecnocrática de su programa. La preocupación central es el control de la inflación, <sup>se</sup> ~~la~~ que logra detener en base a medidas estabilizadoras.