

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA



301.32/8643CL

v.3

c.2

A. UTHOFF B

ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y TRANSICION DEMOGRAFICA
EL CASO DE CHILE

Volumen III

Gerardo González
Germán Correa
Margarita M. Errázuriz
Raúl Tapia
Andras Uthoff
Pura Ortiz
Valeria Ramírez

75015

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y TRANSICION DEMOGRAFICA
EL CASO DE CHILE

Volumen III

Informe del estudio de caso sobre Chile
realizado en el marco del proyecto
Estrategias de Desarrollo y Políticas
de Población en América Latina

Director del Pro-
yecto:
Investigadores a
cargo del estudio
de caso:

Gerardo González

Germán Correa
Margarita M.
Errázuriz
Raúl Tapia
Andras Uthoff

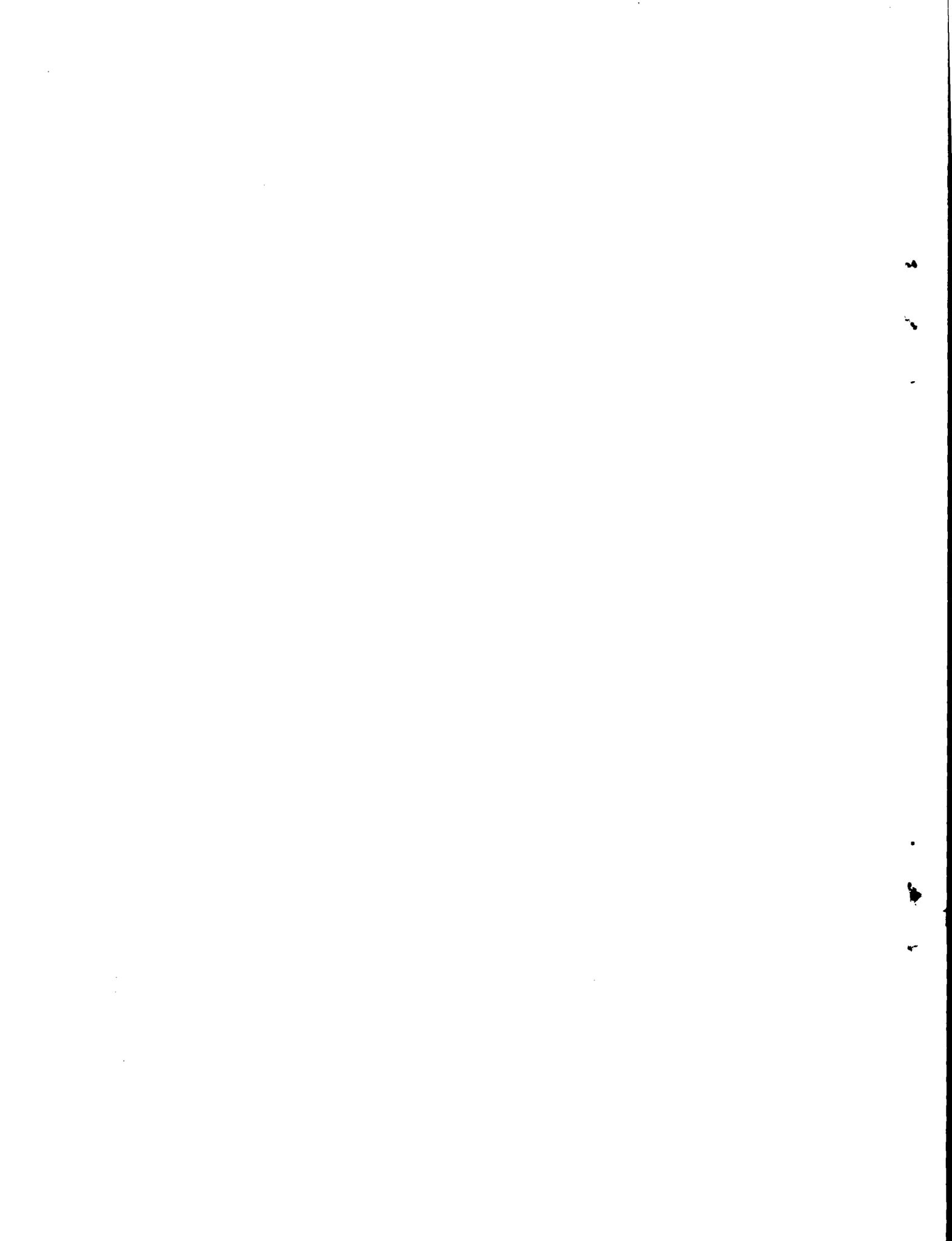
Investigadores
ayudantes:

Pura Ortiz
Valeria Ramírez

Diciembre 1978
Santiago, Chile



900043341 - BIBLIOTECA CEPAL



INDICE

Volumen I

Página

INTRODUCCION		1
I. LOS LINEAMIENTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS DEL PROYECTO		I-1
1. Los Lineamientos Teóricos		I-1
A. Las Hipótesis Centrales		I-2
B. Desarrollo Dependiente y Heterogeneidad Estructural.		I-4
C. Lineamientos Teóricos para el Análisis del Cambio de la Fecundidad		I-7
D. Heterogeneidad Estructural y Comportamiento Diferencial de la Fecundidad		I-15
E. Acción Redistributiva del Estado, Heterogeneidad Estructural y Transición Demográfica		I-23
2. Aspectos Generales de la Estrategia de Análisis para el Estudio de Chile.		I-26
II. LA DINAMICA DE LA POBLACION Y LA HETEROGENEIDAD DEL CAMBIO DEMOGRAFICO EN CHILE, 1920-1973.		II-1
1. La Dinámica de la Población en el Agregado Nacional		II-4
A. El Crecimiento Demográfico		II-4
B. Las Tendencias de la Mortalidad.		II-11
C. Las Tendencias de la Natalidad y la Fecundidad		II-35
D. La Evolución del Crecimiento Natural		II-58
E. La Trayectoria de la Transición Demográfica de Chile		II-61
2. La Heterogeneidad del Cambio Demográfico		II-64
A. La Heterogeneidad Espacial del Cambio Demográfico.		II-66
B. La Heterogeneidad Social del Cambio Demográfico.		II-109
Anexo: Definición de Sectores Sociales.		II-129

Volumen II

III. FACTORES ESTRATEGICOS DEL DESCENSO DE LA FECUNDIDAD: CHILE 1952-1970		III-1
---	--	-------

(Continúa)

	<u>Página</u>
1. Fecundidad Diferencial por Sectores Sociales	III-6
A. Aspectos Metodológicos.	III-8
B. Presentación de los Resultados del Ejercicio.	III-16
2. Los Factores Contextuales de la Fecundidad y su Cambio en Chile entre 1950-1970: Un Análisis de Comunas.	III-64
A. Antecedentes Generales.	III-64
B. Objetivos	III-66
C. Hipótesis, Variables e Indicadores.	III-67
D. Problemas Teórico-Metodológicos del Análisis del Cambio	III-74
E. El Comportamiento de la Fecundidad según Contextos.	III-79
F. Análisis Sincrónico a Nivel Nacional en 1952, 1960 y 1970	III-91
G. El Contexto de Alta Ruralidad: Análisis Sincrónico para 1960 y 1970	III-97
H. El Contexto Urbano: Análisis Sincrónico para 1952, 1960 y 1970.	III-108
I. Análisis del Cambio de la Fecundidad	III-119
J. Patrón Socio-Espacial de Desarrollo y Caída de la Fecundidad en la Década del 60	III-130
3. Participación Femenina en la Actividad Económica y Fecundidad: Chile 1960-1970	III-139
A. Algunas Hipótesis para el Análisis.	III-141
B. Aspectos de Método.	III-157
C. El Comportamiento del Modelo en 1960.	III-159
D. Los Cambios entre 1960 y 1970	III-169
E. Los Cambios Esperables en la Fecundidad: Un Ejercicio de Estandarización	III-177
F. Los Cambios en la Participación Femenina en el Marco del Proceso de Desarrollo Económico Chileno y la Fecundidad	III-182
Anexo 1: La Definición Operacional de los Estratos Sociales	III-195
Anexo 2: La Medición de la Fecundidad en Términos Útiles para su Análisis por Estratos Sociales.	III-223
Anexo 3: El Índice de Theil	III-231
Anexo 4: Índice de Exposición a lo Urbano de las Comunas de Alta Ruralidad: Chile, 1960 y 1970	III-245
Anexo 5: Matrices de Correlaciones.	III-257

(Continúa)

<u>Volumen III</u>	<u>Página</u>
IV. CHILE: SISTEMA SOCIO-POLITICO Y EL ROL REDISTRIBUIDOR DEL ESTADO, 1950-1970	IV-1
1. Antecedentes Históricos	IV-2
2. Génesis de las Estructuras Institucionales y del Sistema Socio-Político del Período	IV-6
3. EL Proceso Socio-Político	IV-9
A. Características Generales del Sistema Socio-Político en el Período	IV-9
B. Funcionamiento y Evolución del Sistema a lo Largo del Período 1952-1970.	IV-13
V. EL PAPEL REDISTRIBUTIVO DEL ESTADO A TRAVES DE LAS POLITICAS SOCIALES	V-1
1. Políticas de Sueldos y Salarios.	V-1
2. La Política de Educación entre los Años 1950-1970	V-12
A. Características Generales del Período	V-12
B. Acciones Tendientes a Elevar el Nivel Educativo de la Población	V-16
3. La Políticas de Seguridad Social	V-30
A. La Previsión Social	V-32
B. La Política de Salud.	V-57
VI. CONCLUSIONES.	VI-1
1. La Transición Demográfica y los Sectores Sociales Claves	VI-1
2. Los Factores Sociales del Descenso de la Fecundidad.	VI-7
A. La Explicación de las Diferencias	VI-7
B. La Explicación del Cambio	VI-10
3. Papel Redistributivo del Estado, Heterogeneidad Estructural y Cambio Demográfico	VI-13
4. Democracia Participativa y Transición Demográfica: Una Hipótesis	VI-17

(Continúa)

Indice de Cuadros

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
II-1	Chile: Población total del país según los censos de población levantados durante el presente siglo	II-6
II-2	Chile: Población total estimada al 30 de junio y tasa anual de crecimiento estimada para los intervalos decenales. Años 1900-1970.	II-6
II-3	Chile: Tasa anual media de crecimiento natural y de crecimiento total de la población estimada para los quinquenios 1950-1955 a 1965-1970	II-8
II-4	América Latina: Tasa anual estimada de crecimiento natural de la población durante el quinquenio 1955-1960 (por mil) . . .	II-8
II-5	América Latina: Tasa anual de crecimiento de la población en países seleccionados en el quinquenio 1970-1975	II-10
II-6	Chile: Esperanza de vida al nacer por sexo 1907 a 1970-1975	II-13
II-7	América Latina: Esperanza de vida al nacer de ambos sexos en países seleccionados estimada, para los quinquenios 1950-1955, 1960-1965 y 1970-1975	II-15
II-8	Chile: Tasa bruta de mortalidad, 1900-1973	II-17
II-9	Chile: Nivel de la tasa bruta de mortalidad en los momentos de quiebre de la tendencia secular y magnitud del cambio durante los intervalos	II-19
II-9a	Chile: Distribución porcentual de las muertes por grupos de edad. Promedios trienales, 1938-1940 y 1968-1970	II-22
II-10	Chile: Tasa de mortalidad infantil, 1920-1973	II-24
II-11	Chile: Magnitud del cambio en la tasa de mortalidad infantil por períodos. Años 1920-1973	II-27
II-11a	Tasas de mortalidad infantil y en la edad de 1-4 años en Chile y Suecia, 1972	II-28
II-11b	Tasas de mortalidad en el primer quinquenio de vida en países seleccionados de la América Latina alrededor de 1972	II-28
II-12	Chile: Integridad del registro de nacidos vivos, 1920-1952 .	II-37
II-13	Chile: Integridad del registro de nacidos vivos según dos series de estimaciones de los nacidos vivos, 1953-1966	II-39
II-14	Chile: Número de nacidos vivos registrados, de nacidos vivos estimados y porcentaje de integridad del registro que resulta de las diversas estimaciones por quinquenios 1950-1955 a 1965-1970	II-41
II-15	Chile: Tasa bruta de natalidad estimada. Años 1920-1973 . .	II-44
II-16	Chile: Tasa bruta de natalidad según diversas estimaciones, 1900-1930	II-46
II-17	Chile: Magnitud del cambio de la tasa bruta de natalidad, 1920-1973	II-48
II-18	Chile: Magnitud del descenso experimentado por la tasa bruta de natalidad según diversas estimaciones en el curso de los años 30	II-48
II-19	Chile: Tasas de fecundidad por edad y tasa global de fecundidad, 1930, 1940, 1950, 1960 y 1970	II-52

(Continúa)

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
II-20	Chile: Magnitud del cambio en el nivel de las tasas de fecundidad por edad y de la tasa global de fecundidad por decenios: 1930 a 1970	II-52
II-21	Chile: Distribución relativa de la fecundidad por grupos quinquenales de edad, 1930, 1940, 1950, 1960 y 1970	II-55
II-22	América Latina: Tasa global de fecundidad estimada para los quinquenios 1955-1960 y 1970-1975 y porcentaje de cambio durante el intervalo en países seleccionados	II-57
II-23	Chile: Mortalidad infantil por provincias, 1947-1949, 1957-1959 y 1968-1969 y reducción porcentual en los intervalos	II-70
II-24	Chile: Nivel de la mortalidad infantil en el país y en las provincias de más alta y más baja mortalidad en 1947-1949, 1957-1959 y 1968-1969	II-71
II-25	Chile: Probabilidad de morir entre el nacimiento y los dos años de edad, por provincias, en la población urbana y la rural, 1965-1966	II-76
II-26	Chile: Tasa de fecundidad general estimada por provincias. Años 1953, 1960 y 1970	II-81
II-27	Chile: Porcentaje de variación en la tasa de fecundidad general por provincias durante los intervalos 1953-1960 y 1960-1970	II-85
II-28	Chile: Nivel de la fecundidad en el país y en las provincias de más alta y más baja fecundidad en 1953, 1960, 1970	II-86
II-29	Chile: Tasa bruta de reproducción estimada en 1960 y 1970 y porcentaje de reducción en el decenio	II-87
II-30	Chile: Número medio de nacidos vivos por grupos quinquenales de edad para el Gran Santiago y dos áreas rurales	II-91
II-31	Chile: Diferenciales en el número medio de nacidos vivos tenidos, por grupos quinquenales de edad, entre las mujeres del Gran Santiago y dos áreas rurales	II-92
II-32	Distribución del 201 comunas de Chile según el nivel de fecundidad medido por la tasa de fecundidad general tipificada por edad en 1960 y 1970	II-99
II-33	Distribución de 201 comunas de Chile según el nivel de la fecundidad en 1960 medido por la tasa de fecundidad general tipificada por edad y la dirección y magnitud del cambio observado entre 1960 y 1970	II-100
II-34	Chile: Clasificación de 201 comunas de Chile según el nivel de la fecundidad medido por la tasa de fecundidad general tipificada por edad en 1960 y 1970 y la magnitud del cambio observado durante el intervalo	II-100
II-35	Chile: Mortalidad infantil neonatal e infantil tardía según "clase social", 1957	II-110
II-36	Chile: Tasas de mortalidad infantil, neonatal e infantil tardía según la "clase social" y la atención médica, 1957	II-110
II-37	Chile: Mortalidad infantil según la "clase social" y la atención médica por grupos de provincias, 1957	II-110
II-38	Chile: Probabilidad de morir entre el nacimiento y los dos años de edad según el nivel de instrucción de la mujer 1965-1966	II-110

(Continúa)

<u>Cuadro</u>	<u>Página</u>
II-39 Chile: Probabilidad de morir entre el nacimiento y los dos años de edad, según el nivel de instrucción de la mujer, en la población urbana y rural, 1965-1966	II-117
II-40 Chile: Probabilidad de morir entre el nacimiento y los dos años de edad, por grandes regiones geográficas, área de residencia urbana o rural y nivel de instrucción de la mujer, 1965-1966	II-119
II-41 Gran Santiago: Número medio de nacidos vivos por mujer en el total de mujeres encuestadas y en las mujeres alguna vez casadas de 35-50 años, por comuna de residencia, 1959	II-122
II-42 Gran Santiago: Número medio de nacidos vivos por mujer en el total de mujeres encuestadas y en las mujeres alguna vez unidas en la muestra de todo el Gran Santiago (1959) y en las poblaciones marginales, (1966-1967).	II-124
II-43 Gran Santiago: Número medio de nacidos vivos por mujer alguna vez casada, de 35-50 años, según los gastos familiares por unidad de consumo.	II-125
III-1 Distribución porcentual de las mujeres entre 25-29 años, de los hijos nacidos vivos de esas mujeres y del número medio de hijos por mujer, según el número de hijos tenidos vivos por ellas en cada familia (Chile, 1970)	III-19
III-2 Distribución porcentual de las mujeres de 25-29 años de alta y baja fecundidad según nivel de educación, rama de actividad económica y localización urbana o rural del jefe del hogar en el cual residen (Chile, 1970)	III-22
III-3 Distribución porcentual de las mujeres de 25-29 años y de los hijos nacidos vivos de esas mujeres, según el número de hijos tenidos por ellas y estrato social de pertenencia (Chile, 1970)	III-27
III-4 Distribución porcentual de las mujeres entre 25-29 años y de los hijos nacidos vivos de esas mujeres, según el número de hijos tenidos y estrato social urbano o rural de pertenencia (Chile, 1970)	III-28
III-5 Número medio de hijos nacidos vivos de mujeres entre 25-29 años por estrato social urbano, rural o residual de pertenencia (Chile, 1970)	III-32
III-6 Estratos sociales demográficamente claves según su tamaño y número medio de hijos tenidos por las mujeres de 25-29 años pertenecientes a los mismos (Chile, 1970).	III-34
III-7 Porcentaje de mujeres de alta y baja fecundidad (sobre y bajo el promedio general de 2.03 hijos por mujer, respectivamente) en cada estrato social (Chile, 1970).	III-37
III-8 Distribución porcentual de las mujeres entre 25-29 años pertenecientes a los estratos urbanos bajos y de los hijos nacidos vivos de esas mujeres según el número de hijos tenidos y estrato específico de pertenencia (Chile, 1970)	III-40
III-9 Chile: Distribución de las mujeres de 25-29 años y del número medio de hijos tenidos por ellas según estrato social de pertenencia y nivel de educación, rama de actividad económica y localización urbana/rural del jefe de hogar en el que residen, 1970.	III-45

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
III-10	Chile: Resultados de regresiones de corte transversal. . .	III-50
III-11	Descomposición del coeficiente de desigualdad	III-54
III-12	Porcentaje de la variación del número total de hijos de mu- jeres explicada por diferencia entre promedios de hijos te- nidos por mujeres de 25-29 años de edad según educación del jefe del hogar, rama de actividad en que labora el jefe de hogar y localización del hogar (rural-urbano) dentro de ca- da grupo social	III-56
III-13	Chile: Distribución de la PEA masculina de 15 años y más por sectores de actividad económica y reagrupaciones socia- les, 1960-1970	III-60
III-14	Chile: Distribución sectorial de la PEA masculina (en por- centajes)	III-60
III-15	Chile: Descomposición de la diferencia en la tasa de fecun- didad a partir de los cambios en la estructura social, 1952- 1960.	III-62
III-16	Chile: Descomposición de la diferencia en la tasa de fecun- didad a partir de los cambios en la estructura social, 1960- 1970.	III-63
III-17 Sección A	Promedios, desviaciones standard y correlaciones de las va- riables dependientes e independientes, Comunas urbanas: 1952, 1960 y 1970	III-86
III-17 Sección B	Promedios, desviaciones standard y correlaciones de las va- riables dependientes e independientes. Comunas de ruralidad media: 1960 y 1970.	III-87
III-17 Sección C	Promedios, desviaciones standard y correlaciones de las va- riables dependientes e independientes. Comunas de rurali- dad alta: 1960 y 1970	III-88
III-18	Parámetros, test de significación y coeficientes de determi- nación del modelo con ocho variables.	III-93
III-19	Patrones de cambio de los indicadores demográficos y socio- económicos incluidos en el análisis de período 1960-1970 en tres contextos socio-espaciales.	III-131
III-20	Distribución porcentual de las mujeres de 15 a 49 años se- gún actividad económica por tramos de educación en 1960 y 1970.	III-160
III-21	Tasas de participación de las mujeres por nivel de educa- ción según tramos de edad (1960-1970)	III-161
III-22	Porcentaje de mujeres no solteras según grupos de edades y nivel de educación	III-163
III-23	Tasas de participación de las casadas y unidas según nivel de educación, por tramos de edad.	III-164
III-24	Casadas y unidas: Número de hijos por mujer según tramos de edad y educación (1960)	III-165
III-25	Casadas y unidas: Número medio de hijos según actividad eco- nómica y nivel de educación, por grupos de edad (1960). . .	III-167
III-26	Distribución porcentual de las mujeres por nivel de educa- ción según tramos de edad, 1960 y 1970	III-170

(Continúa)

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
III-27	Porcentaje de mujeres con 10 años o más de instrucción entre las activas y no activas: Niveles y cambio entre 1960 y 1970	III-174
III-28	Cambio en la estructura ocupacional de las mujeres económicamente activas de 15-49 años en el período intercensal 1960-1970 (Distribución porcentual).	III-176
III-29	Tasa de participación en la actividad económica	III-178
III-30	Ejercicio de estandarización para 1970 con base en los niveles de fecundidad observados en 1960	III-181
III-31	Composición porcentual del producto geográfico bruto	III-184
III-32	Estructura de la población económicamente activa por sector de la actividad económica. Chile, 1952-1960-1970.	III-186
III-33	Tasa de participación en la actividad económica por sexo, según grandes grupos de edad. Chile, 1952-1960-1970	III-187
III-34	Porcentaje de la población económicamente activa en cada rama de actividad económica, que son mujeres. Chile, 1952-1960-1970.	III-189
III-35	Porcentaje del total de la población económicamente activa que son mujeres y distribución porcentual de las mujeres económicamente activas por sectores de la actividad económica. Chile, 1952-1960-1970	III-189
III-36	Estructura de la población femenina económicamente activa por sectores de la actividad económica. Chile, 1952-1960-1970	III-191
V-1	Chile: Categoría de ocupación por rama de actividad, 1940, 1952, 1960 y 1970.	V-2
V-2	Niveles de remuneraciones: 1956	V-3
V-3	Chile: Población ocupada, remuneración al trabajo de empleados y obreros y valor agregado por ramas de actividad económica, 1960 y 1970. (Valores en escudos de 1960)	V-7a
V-4	Situación escolar de la población de 20 años y más en 1952	V-16
V-5	Distribución porcentual del alfabetismo según grupos de edad en las zonas urbana y rural, años 1952, 1960 y 1970	V-17
V-6	Variación porcentual del número de alumnos por cursos en relación al total de la población en edad escolar.	V-19
V-7	Porcentaje de supervivencia y pérdida entre primer año de la enseñanza primaria y sexto año de la enseñanza secundaria	V-21
V-8	Deserción escolar al nivel primario por provincias. (Generación 1951-1960-1965)	V-22
V-9	Número de establecimientos por niveles y sistemas, años 1964 y 1970.	V-24
V-10	Nivel educacional de la población mayor de 14 años: 1940, 1952, 1960 y 1970.	V-25
V-11	Tasa de participación escolar al nivel primario según provincias y años indicados	V-26
V-12	Profesores de escuelas primarias del Estado (por provincias)	V-29

(Continúa)

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
V-13	Sectores sociales con sistemas generales y especiales de seguridad social y ámbito aproximado (Alrededor de 1960)	V-36
V-14	Chile: Protección por tipo, según sectores sociales, 1959	V-41
V-15	Distribución de los beneficios (egresos menos gastos de administración) entre los grupos ocupacionales, 1959 (En miles de escudos)	V-42
V-16	Incidencia del costo y beneficios porcentuales en 1959 (Porcentajes)	V-44
V-17	Cotizantes S.S.S. en relación a PEA y obreros	V-48
V-18	Porcentaje de asegurados y tasas de cambio de cotizantes del S.S.S. en relación a la PEA	V-49
V-19	Cotizantes del S.S.S. como porcentaje de la PEA, por ramas de actividad.	V-50
V-20	Asignaciones familiares y pensiones pagadas por el S.S.S.	V-51
V-21	Población no cubierta por el S.S.S.	V-52
V-22	Monto líquido anual de asignaciones familiares por carga familiar (Escudos de cada año).	V-54
V-23	Asignación familiar Servicio de Seguro Social en relación al sueldo vital obrero.	V-55
V-24	Monto de la asignación familiar de empleados públicos y particulares expresado en unidades de asignación familiar obrera.	V-55
V-25	Población beneficiaria de asistencia médica según régimen previsional a que está afiliada e ingreso per cápita, 1968 (Miles de personas).	V-62
V-26	Consultas médicas efectuadas y no efectuadas per cápita, según régimen previsional, 1968	V-62
V-27	Consultas médicas realizadas por pacientes marginados del sistema de seguridad social según estratos de ingreso (Porcentajes).	V-64
V-28	Beneficios como porcentaje del ingreso familiar, 1969	V-65
V-29	Tasas de mortalidad infantil y su variación porcentual, por provincias para los años que se indican	V-66
V-30	Variación porcentual de horas de atención médica del S.N.S. por cada mil habitantes, por provincias, durante tres períodos presidenciales.	V-68
V-31	Número de camas por cada mil habitantes	V-69
V-32	Presupuesto de salud por períodos presidenciales.	V-70
V-33	Hospitalizaciones obstétricas totales y por aborto. Servicio Nacional de Salud, Chile, 1964-1973	V-73
V-34	Cobertura de mujeres en regulación de fecundidad según origen de la prestación. Chile, 1964-1974	V-76
V-35	Porcentaje de cobertura de programas de planificación familiar por provincias, Chile, 1970.	V-77

(Continúa)

Indice de Gráficos

<u>Gráfico</u>		<u>Página</u>
II-1	Chile: Tasa bruta de mortalidad, 1900-1970	II-16a
II-2	Chile: Porcentaje acumulado de las muertes por edad, 1938-1940 y 1968-1970	II-22a
II-3	Chile: Tendencias de la mortalidad en diferentes edades	II-30a
II-4a	Chile: Tendencia de la mortalidad por grupos de causas seleccionadas, 1938-1970	II-32a
II-4b	Chile: Tendencias de la mortalidad por grupos de causas seleccionadas, 1938-1970	II-32b
II-5	Chile: Tendencias de la natalidad, 1920-1973	II-42a
II-6	Chile: Tasas de fecundidad por edad, 1930, 1940, 1960 y 1970	II-52a
II-7	Chile: Tasas brutas de natalidad y de mortalidad y tasa de crecimiento natural.	II-58a
II-8	Trayectoria de la transición demográfica en Chile.	II-62a
II-9	Distribución de 201 comunas de Chile según el valor alcanzado por la tasa de fecundidad general tipificada por edad en 1960	II-98a
II-10	Distribución de 201 comunas de Chile según el valor alcanzado por la tasa de fecundidad general tipificada por edad en 1970	II-98b
III-1	Tasas medias de fecundidad marital y de fecundidad general tipificada por edad, de las comunas de tres contextos de ruralidad; cambio entre 1960 y 1970.	III-81
III-2	Tasa de fecundidad general tipificada por edad. Comunas urbanas. Años 1960 y 1970	III-82
III-3	Tasa de fecundidad general tipificada por edad. Comunas de ruralidad media. Años 1960 y 1970	III-83
III-4	Tasa de fecundidad general tipificada por edad. Comunas de ruralidad alta. Años 1960 y 1970	III-84
III-5	T.F.G. media de comunas agrupadas según nivel de ruralidad y según nivel de fecundidad en 1960, 1952, 1960 y 1970	III-89
III-6	T.F.M. media de comunas agrupadas según nivel de ruralidad y según nivel de fecundidad en 1960.	III-90
III-7	Cambios en la estructura de la PEA en tres contextos socio-espaciales (Promedio no ponderado).	III-132
III-8	Cambios en algunas variables en tres contextos socio-espaciales (promedios no ponderados)	III-133

Indice de Figuras

<u>Figuras</u>		
III-1	Correlaciones entre las variables demográficas. Comunas de ruralidad alta. 1960 y 1970.	III-101
III-2	Correlaciones entre las variables demográficas. Comunas urbanas. 1952, 1960 y 1970	III-112

IV. CHILE: SISTEMA SOCIO-POLITICO Y EL ROL REDISTRIBUIDOR DEL ESTADO, 1950-1970

El estudio de la modalidad de desarrollo entre 1950 y 1970 se enfocará en este análisis como el proceso de distribución y redistribución de los recursos del país entre sus distintos sectores sociales.

El origen político, económico y social del período que se desea analizar se remonta a 1932-1938, años que se señalan como enmarcando la llamada "crisis oligárquica".^{1/} Desde entonces hasta los primeros años de la década del 70, el proceso social que se desarrolla puede ser entendido como una totalidad social.

Este proceso ha sido señalado como el de un "desarrollo frustrado"^{2/} y su análisis continuamente ha evocado la idea de crisis.^{3/} Durante este período, y una vez que hubo terminado, se ha hablado de crisis socio-política, aduciendo fallas de participación social, de representatividad y de solidaridad.^{4/}

Como causa central de esta frustración y crisis, se ha identificado comúnmente a la "inmutabilidad de ciertas instituciones" que han impedido que el crecimiento económico del país haya logrado los resultados de carácter social que

1/ Palma, Eduardo, Estado y Planificación: El Caso de Chile, documento presentado al Seminario sobre Estado y Planificación organizado por ILPES con la colaboración del Instituto de Estudios Colombianos, Bogotá, 10-12 de Junio, 1976.

2/ Pinto, Aníbal, Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado. Editorial Universitaria, S.A., Santiago de Chile, 1959.

3/ Molina, Sergio, La Crisis Integral de Chile, Editorial Universitaria, S.A., Santiago, 1966.

4/ Molina, Sergio, "El Diagnóstico en 1964 y los Cambios Producidos durante la D.C." en Hacia un Nuevo Diagnóstico de Chile, Editorial del Pacífico, Instituto de Estudios Políticos, IDEP, Santiago, 1973.

de éste se esperaban.^{5/} Por otra parte, a juicio de algunos autores, el sistema socio-económico habría sido incapaz de modernizarse por sí mismo, entrando en contradicción con el desarrollo político chileno, el cual ha significado una integración creciente de las masas.^{6/} Así este período se habría caracterizado por una crisis de disociación entre las estructuras institucionales que enmarcan el sistema socio-político y el proceso que se ha originado y desarrollado a este último nivel. La brecha producida por esta disociación es la que habría dado margen a un proceso de redistribución social.

Es por ello, que dentro de este capítulo, luego de presentar algunos antecedentes históricos, se procederá a caracterizar el marco institucional y su proceso de desarrollo, señalando para su mejor comprensión los rasgos más sobresalientes de su período de gestación. Se pretende de esta manera definir el marco socio-político para el análisis que se hará en el capítulo V del rol redistribuidor del Estado a través de las políticas sociales.

1. Antecedentes Históricos^{7/}

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

5/ Sunkel, Osvaldo, Cambio Social y Frustración en Chile; Godoy, Hernán, Estructura Social de Chile, Estudio, selección de textos y bibliografía, Editorial Universitaria, 1971, p. 522.

6/ Muñoz, Oscar, La Crisis del Desarrollo Económico Chileno; Características Principales, CEPLAN, Doc. 16, 1971, pp. 16 y 17.

7/ Esta sección se apoya en gran medida en el documento Chile, Una Modalidad de Desarrollo, preparado por Andrés Opazo en el marco de este proyecto, en junio de 1977.

(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 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.^{8/} 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 desde 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 (Balmaiceda), 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

^{8/} 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.

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, logran 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 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

do 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, 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 (Partidos Liberal, Conservador, Radical, Comunista y Socialista). Con esto se implantan condiciones para que el debate nacional y los conflictos emergentes se comiencen a abordar por la vía de la negociación y la conciliación.^{9/}

^{9/} Esta nueva situación provocará grandes polémicas al interior de los sectores populares que debaten si su acción deberá darse desde el marco institucional o desde fuera del mismo a fin de romperlo y crear uno nuevo que instaure un real poder popular.

2. Génesis de las Estructuras Institucionales y del Sistema Socio-Político del Período

En la gestación del período, que se inicia a partir de 1932-1933 y que se ubica luego de la llamada "crisis oligárquica", intervinieron distintas vertientes históricas.^{10/} Desde el ángulo que interesa a este análisis, es útil destacar entre los antecedentes históricos ya mencionados, los siguientes:

- a) La formación temprana del Estado conduce a una excesiva centralización política, del aparato público y de sus servicios. Este esquema, unido a las repercusiones que la situación internacional tuvo en la política económica interna, da lugar a la emergencia de los grupos medios y del proletariado industrial concentrándose estos sectores sociales en la capital del país. Al mismo tiempo, y por las mismas razones, tienen lugar importantes flujos migratorios rural-urbanos, dando lugar a la formación de un sub-proletariado urbano.

- b) El peso que en los acontecimientos futuros tendría el desarrollo de ideas políticas que buscaban la participación popular en las distintas instancias de decisión, el sufragio universal y la igualdad social. Estas ideas, diseminadas por pensadores y políticos de mediados del siglo XIX, como Francisco Bilbao y Santiago Arcos, educados en Europa e influidos por las corrientes filosóficas que representaban los mayores avances sociales franceses, dieron origen a asociaciones que se convirtieron en las precursoras de los partidos políticos que representarían luego a las clases obreras. La primera de estas asociaciones fue creada en 1850 y se la conoció como Sociedad de la Igualdad.^{11/}

^{10/} Ver Palma, Eduardo, Estado y Planificación, Op.cit.

^{11/} Ver Jovet, Julio César, , Los Precursores del Pensamiento Social de Chile, Editorial Universitaria, 1955.

- c) Las dificultades económicas (especialmente inflación y déficit en la balanza de pagos) que debieron afrontar los gobiernos posteriores a 1891, influyeron en las condiciones de vida de la población. Esta situación, más la concentración de población en las áreas urbanas, el desarrollo del pensamiento político de la época y la capacidad de expresarlo en organizaciones, y el quiebre institucional, permitieron alredor de 1919 la primera movilización socio-política consciente de los grupos populares urbanos. Esta movilización se concretaría finalmente en el Gobierno de A. Alessandri, en cuyo período se promulgaron las primeras leyes que significaron conquistas sociales populares, como el Código del Trabajo (1924; permitía la sindicalización de los obreros industriales), los primeros beneficios en materia de seguridad social y los derechos políticos contenidos en la Constitución de 1925.
- d) La crisis institucional que culmina en 1891 pone en tela de juicio al sistema político vigente. Esta crisis encuentra un cauce institucional con la promulgación de la Constitución de 1925. Sin embargo, a pesar de la nueva Constitución, sólo es posible encontrar una fórmula apropiada concreta para dar continuidad histórica al sistema político democrático dentro de los marcos constitucionales a partir del segundo período presidencial de A. Alessandri, con la "alianza" que permite al Frente Popular asumir luego el gobierno del país.

Este conjunto de circunstancias influyeron decisivamente en el período que se consolidó durante la década de los años 30. En las características que lo configuran debe destacarse, en primer lugar, la importancia que en éste tuvo la significación que se asignó en estos acontecimientos al orden institucional como instrumento regulador del cambio social y del conflicto. La

Constitución del 25 cumplió el rol de resolver el conflicto de las estructuras políticas y sociales. A dicha Constitución se le asignó, además, un carácter consensual. A partir de sus disposiciones se estableció el régimen político que perduró casi los siguientes cincuenta años de la vida nacional.

En segundo lugar cabe señalar que el estilo político que hizo operante el sistema político instaurado en la Constitución del 25 fue el de la "alianza". El primer gobierno que logró estabilidad, luego de la Constitución del 25, pudo traspasar su mandato a un gobierno compuesto por radicales, socialistas y comunistas, quienes conquistaron el poder formando el llamado Frente Popular. A la cabeza de esta coalición política se encontraba el Partido Radical, cuya trayectoria simboliza la tónica que permitiera el juego político durante todo el período de referencia. La estrategia política que siguió este partido para conquistar el poder consistió en establecer acuerdos. Durante su período de ascenso se unió a los partidos de izquierda propiciando políticas en beneficio de los sectores populares. Una vez en el poder, buscó la movilidad social de las clases que representaba, rompiendo con la izquierda y las masas populares^{12/} y apoyando medidas desarrollistas (a través de la industrialización) y de organización social (desarrollo del aparato burocrático y de los servicios sociales) que consolidaran la posición económica y social de los estratos medios. Durante ese período (1939-1946) el Partido Radical asume una posición tecnocrática que encubre para algunos sectores populares sus intereses partidistas y que, para la clase alta, presenta una imagen de transacción en lugar de la cara conflictiva que asumía su alianza con los partidos de izquierda. En síntesis, la estrategia, según sea el momento político y los intereses del partido, se orientó a establecer alianzas con todo el ámbito del

^{12/} Petras, James, Política y Fuerzas Sociales en el Desarrollo Chileno, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969, pp. 127-128.

espectro político, siendo su contenido final de carácter ambiguo e impreciso.^{13/} No obstante, debe recordarse su tendencia a exaltar su orientación "populista", elemento que permite lograr un cierto equilibrio disminuyendo la presión de los intereses populares.

Finalmente, es importante recordar que tanto las instituciones que se crean como el proceso que se pone en marcha, se inician sin un quiebre importante con el período anterior.^{14/} Es así que, si bien el nuevo período se inicia y logra consolidarse sólo cuando los sectores populares se incorporan al poder político, la participación social y política continúa siendo restringida. Se incorporan sólo aquellos sectores populares que fueron capaces de organizarse, quedando al margen de esta participación grupos muy significativos de las capas bajas urbanas (artesanos, trabajadores por cuenta propia y en servicios) y la totalidad de los obreros agrícolas y campesinos.

3. El Proceso Socio-Político

A. Características Generales del Sistema Socio-Político en el Período

La Constitución Política del 25 tendió a consolidar en Chile el régimen político democrático, que por su propio funcionamiento encauzó y facilitó el proceso de movilización política que venía gestándose y, al establecer elecciones periódicas y predeterminar plazos electorales, logró dar estabilidad al sistema y flexibilidad al proceso en marcha.

^{13/} Ibídem., pp. 112-117.

^{14/} La falta de quiebre con el período anterior ha llevado a plantear a algunos autores que entre un período y otro se dio un cambio entre un régimen oligárquico y uno nuevo que podría llamarse oligárquico pluralista. En todo caso, se pondría en duda la existencia de un régimen democrático. Ver Neely Carlos, Cambios Políticos para el Desarrollo en Chile. El Caso de Chile, Editorial Universitaria, pp. 46-50.

Uno de los imperativos de los sistemas políticos democráticos que tiene mayor significación sobre la acción de los grupos que aspiran a controlar recursos de poder político a través del voto popular es la necesidad que tienen de conquistar y mantener una base electoral. Para ello, deben contar con clientelas políticas que, por un lado, sean la base de apoyo del grupo político para permanecer dentro de los grupos que participan del juego del poder y, por otro lado, es la forma de participación que dentro de este sistema encuentra la base social para canalizar sus demandas.

La exigencia que se presenta a los grupos que aspiran a controlar o retener recursos de poder, de mantener o aumentar la base electoral, junto a la perspectiva de obtenerlo que suscitan las elecciones periódicas dentro de plazos fijos, induce a los grupos políticos a desenvolverse dentro de las reglas establecidas y a tratar de obtener beneficios para su electorado negociando y conciliando intereses en estos dos últimos planos.

Esta práctica de negociación que ha caracterizado el funcionamiento del sistema político chileno durante este período ha incidido significativamente en las características asumidas por éste. El sistema de negociación, llamado también régimen de compromiso, ha dado lugar a diversas interpretaciones considerándolo ya como una virtud democrática ya como una crisis de hegemonía.^{15/}

En la primera concepción se entiende que es el resultado del pluralismo social existente en sociedades en proceso de modernización y de diversificación, donde se distribuyen desigualmente los recursos de poder entre los distintos grupos sociales. Bajo este aspecto, el compromiso se entiende como un proceso

15/ Palma, Eduardo y Sanfuentes, Andrés, Políticas Estatales en un Contexto de Movilización Social: Las Políticas de Viviendas en el Caso Chileno, 1964-73, p. 7.

de ajustes en búsqueda de una solución más satisfactoria. En la segunda perspectiva, el compromiso se entiende como el resultado de un proceso de incorporación social que conlleva una importante heterogeneidad entre clases y entre sectores sociales al interior de éstas, especialmente en el caso de la clase obrera.^{16/}

Cualquiera sea el enfoque adoptado, el sistema de compromiso conduce a una indeterminación del cambio social (las transacciones impiden posiciones claras) y a que ciertos grupos de interés utilicen mecanismos que les permitan protegerse mutuamente (cuoteos administrativos, presupuestarios, etc.). Se da entonces un juego político entre grupos, debido a que la continuidad del sistema requiere de un acuerdo mínimo de intereses (los límites del sistema son los del quiebre o ruptura de ese acuerdo mínimo, es decir, son los límites del consenso) y un juego que tiene por objeto canalizar las demandas de la clientela política e interpretarlas.

Dentro de este contexto de alianzas y acuerdos de intereses, cada clase social ha jugado un rol diferente. La clase alta ha tendido a ampliar su base cooptando a sectores emergentes de la clase media alta y asimilando a representantes de otros sectores que han alcanzado representación política (senadores, diputados, ministros, etc.) de modo de mantener canales de influencia con el Estado y/o que las posiciones de autoridad política no sean contrarias a sus intereses.^{17/} La clase media, como ya se destacara, estableció alianzas con los grupos que en cada momento histórico le permitieron afianzar su poder.

^{16/} Ibídem p. 6.

^{17/} Urzúa, Raúl, "Notas sobre la Estructura de Poder en Chile", en Hacia un Nuevo Diagnóstico de Chile, Op.cit., p. 115; ver también : Errázuriz, M.M., Caracterización de la Estructura Social de Chile, documento preparado para el Proyecto Estrategias, CELADE, Serie IPI, N°24, noviembre, 1976.

La clase obrera participó a través de organizaciones políticas, las cuales buscaban el poder en la lucha parlamentaria, subordinando a esa lucha toda otra actividad. La consecuencia de esta forma de incorporación fue el desarrollo de un elitismo obrero más que de una participación de masas y una lucha por reivindicaciones obreras.^{18/}

Por otra parte, la necesidad de ampliar las clientelas políticas condujo a los grupos en el poder a presentar plataformas políticas amplias que atravesaban los cortes entre las clases,^{19/} fraccionándolas en la forma de expresar sus intereses en el campo político, aumentando su heterogeneidad interna y proporcionándoles expectativas de movilidad vertical. Los partidos de izquierda restringieron su base política a la clase obrera y, al participar en el sistema negociador, mantuvieron las luchas obreras a niveles asimilables y dejando al margen de éstas a los grupos con menos capacidad de presión (campesinos), ensanchando aun más las diferencias entre capas obreras.^{20/}

El resultado de esta estrategia de los grupos sociales y políticos en torno al control de los recursos de poder fue una baja dispersión política. Dentro del sistema de partidos, entre los años 1925-1969, el rango de variación de la base electoral de cada partido fluctuó entre un límite no inferior al 10 por ciento y una cota superior de 20 por ciento.^{21/} Esta baja dispersión es un indicador de la existencia de bases políticas amplias, de la ausencia de un partido hegemónico y de la falta de consenso y definición del cambio social.

18/ Petras, James, Política y Fuerzas Sociales... Op.cit., p. 150.

19/ Urzúa, Raúl, "Notas acerca de la Estrategia ...", Op.cit., p. 117.

20/ Petras, James, Política y Fuerzas Sociales ..., Op.cit., pp. 151-152 y Errázuriz, M.M. Caracterización de la Estructura Social ..., Op.cit.

21/ Atria, Raúl, "Características y Tendencias del Sistema de Partidos en Chile", en Hacia un Nuevo Diagnóstico de Chile, Op. cit., Atria menciona que la sola excepción a esta constante la constituyó la Democracia Cristiana en el año 1965 que alcanzó un 42 por ciento de la votación, pp. 37-39.

La dispersión del control del poder entre los grupos políticos por efecto de las características del sistema de negociación dio gran significación al rol del Estado como distribuidor de los recursos económicos, sociales y políticos. A través del Estado se impulsó la industrialización; el Estado otorgó privilegios sociales e incluso de sus acciones dependió la creación de nuevos sectores (los industriales y parte de la clase media) y el Estado ha distribuido poder político. Dentro de este rol, la burocracia jugó un papel importante convirtiéndose en una unidad más dentro del sistema de negociación y como intermediaria entre las demandas de grupos antagónicos.^{22/}

A fines del período que se analiza, como se verá más adelante, comienzan a perfilarse los primeros quiebres de este sistema de negociación. Se definen posiciones de cambio social con bastante claridad; se incorporan grupos campesinos cuya inclusión dentro del sistema de participación política significa romper con pactos sociales implícitos dentro de éste y la movilización política tiende a buscar posiciones dentro de las alternativas de cambio social, implicando un comienzo de radicalización.

B. Funcionamiento y Evolución del Sistema a lo Largo del Período 1952-1970^{23/}

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 su gobierno se vive un cierto

^{22/} Petras, James, Política y Fuerzas Sociales ..., Op.cit.

^{23/} Esta sección está tomada de Andrés Opazo, Chile, una Modalidad de Desarrollo, documento inédito preparado en el marco de este proyecto.

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 al promediar el período electoral siguiente (1962). Desde el otro lado, desde el sector empresarial, se funda la Confederación de la Industria y el Comercio, que jugaría más adelante un gran papel canalizando la presión empresarial. Por otra 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 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.

Por otra parte, en 1957 culmina la unificación de los distintos grupos de inspiración social-cristiana con la fundación del Partido Demócrata-Cristiano, 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. 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, tenderá a expresarse en el futuro no tanto en los partidos conservador y liberal, sino que se refugiará 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, la que logra detener en base a medidas estabilizadoras. Al encontrarse la Central Unica de Trabajadores bastante desarticulada como resultante de los combates librados en 1957 y 1958, que tuvieron en ella un efecto bastante negativo, no posee capacidad de respuesta a la acción estabilizadora del Gobierno; hasta 1962 vive años de reorganización interna y de lucha ideológica que termina con el predominio en su interior de la línea de frente amplio.

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 urbano con lo rural.

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, lo obligan a ampliar una 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 los 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. El gobierno que se inicia con Eduardo Frei se distingue de los anteriores por el hecho de ofrecer una verdadera estrategia de desarrollo.

Tal estrategia 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 la creación de un régimen político nuevo que repose en la amplia participación de todos los sectores sociales. Este es el presupuesto que sustenta incluso la política económica, y se expresa en una preocupación por 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 intensamente fomentado. 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 intenta la agrupación de los sectores populares desde un punto de vista vecinal y estimula la creación de Juntas de Vecinos, Centros de Madres, organizaciones juveniles y grupos similares. Para el sector agrícola se impulsa la Reforma Agraria, 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 busca la incorporación de los campesinos al mercado, para lo cual se establece que el ingreso mínimo en el agro deberá ser igual al de los obreros de la industria y el comercio. Pero la organización del mercado se estimula mediante cooperativas y otras formas de asociación, sea a nivel productivo, sea a nivel socio-político y educativo; de esta manera se piensa en ocupar a los campesinos individuales sumidos en el aislamiento y la economía de subsistencia. Los asalariados rurales también deben ser organizados, para lo cual se establece el derecho a sindicalización campesina.

Los elementos señalados dan cuenta de la orientación del gobierno democratacristiano respecto de la incorporación social y política de los sectores que no habían logrado aún una representatividad en el espectro social y político. Junto a este tipo de medidas habría que señalar los planes habitacionales y los proyectos de ampliación e intensificación del esfuerzo educativo.

Es dentro de este marco socio-político que se definen e implementan las políticas "sociales", que constituyen a lo largo del período una herramienta básica en la conciliación de los intereses de las clases dominantes y de las clases mayoritarias y, por lo mismo, en el funcionamiento del sistema.

V. EL PAPEL REDISTRIBUTIVO DEL ESTADO A TRAVES DE LAS POLITICAS SOCIALES

Se examinan a continuación las políticas del Estado en cuatro ámbitos de particular relevancia teórica para la comprensión del proceso de transición demográfica y, particularmente, la caída de la fecundidad en la década del 60, como son los de las remuneraciones, la educación, la salud y la previsión social. Su estudio se centrará en el período 1950-1970, rescatando cuando parezca conveniente antecedentes de períodos anteriores.

1. Políticas de Sueldos y Salarios

A partir de 1940 los cambios ocurridos en la ocupación en Chile se caracterizaron por un proceso de salarización creciente. Hasta 1960, aproximadamente, este proceso contribuyó al crecimiento del proletariado. A partir de esa fecha y hasta 1970, el mayor crecimiento afectó especialmente a la categoría de empleados.^{1/} (Ver cuadro V-1).

Durante todos estos años los sueldos y salarios de las distintas ocupaciones han tenido importantes diferencias de acuerdo a la categoría ocupacional, según sector económico y en áreas urbanas y rurales. Existe escasa información y sobre todo escasez de información comparable sobre los niveles de sueldos y salarios y sobre sus diferencias. Sin embargo, para distintos años se cuenta con antecedentes que permiten ilustrarlas.

^{1/} Errázuriz, Margarita M., Caracterización de la Estructura Social de Chile. IPI-24, 98 págs. Noviembre de 1976.

Cuadro V-1

CHILE: CATEGORIA DE OCUPACION POR RAMA DE ACTIVIDAD, 1940, 1952, 1960 Y 1970

	1940		1952		1960		1970	
A. Agric. Silvíc, caza y pesca								
1. Empleador	(159.945)	25.6%		2.5%	(72.277)	1.9%	(18.460)	3.6%
2. Cta. propia			(156.770)	24.2%	(153.038)	24.3%	(153.300)	29.5%
3. Empleado	(50.281)	8.1%	(22.741)	3.5%	(20.046)	3.2%	(26.760)	6.1%
4. Obrero	(409.337)	66.1%	(416.230)	64.2%	(423.706)	67.4%	(374.580)	60.4%
5. Otros			(35.997)	5.6%	(19.480)	3.1%	(7.360)	1.4%
Total	(619.563)	100%	(631.738)	100%	(628.547)	100%	(520.440)	100%
B. Indus. Manuf.								
1. Empleador	(90.425)	30.3%	(10.718)	2.6%	(8.055)	1.9%	(14.660)	3.5%
2. Cta. propia			(111.028)	27.2%	(90.795)	21.2%	(64.500)	15.6%
3. Empleado	(22.842)	7.7%	(52.592)	12.9%	(89.298)	14.8%	(99.340)	24.0%
4. Obrero	(184.702)	62.0%	(229.402)	56.1%	(262.880)	61.5%	(222.700)	53.6%
5. Otros			(4.973)	1.2%	(2.503)	0.6%	(13.760)	3.3%
Total	(297.979)	100%	(408.713)	100%	(454.531)	100%	(474.960)	100%
C. Servicios								
1. Empleador			(4.667)	1.0%	(3.417)	0.6%	(11.740)	1.7%
2. Cta. propia	(76.282)	17.8%	(57.267)	12.0%	(42.219)	7.9%	(94.900)	13.4%
3. Empleado	(85.948)	20.0%	(182.603)	38.1%	(234.618)	43.1%	(346.260)	48.9%
4. Obrero	(267.135)	62.3%	(231.452)	48.3%	(261.100)	48.0%	(238.240)	33.7%
5. Otros			(2.923)	0.6%	(1.361)	0.3%	(16.000)	2.3%
Total	(429.365)	100%	(478.912)	100%	(542.715)	100%	(707.140)	100%
D. Comercio								
1. Empleador			(9.437)	4.2%	(6.224)	2.6%	(22.420)	7.5%
2. Cta. propia	(97.958)	60.4%	(101.483)	45.5%	(121.008)	53.8%	(127.840)	42.7%
3. Empleado	(40.869)	25.2%	(77.257)	34.1%	(77.815)	32.6%	(87.000)	29.1%
4. Obrero	(23.481)	14.5%	(26.536)	11.9%	(30.216)	12.7%	(54.380)	18.2%
5. Otros			(8.167)	3.7%	(3.192)	1.3%	(7.680)	2.6%
Total	(162.308)	100%	(222.880)	100%	(238.455)	100%	(299.320)	100%
E. Trans., Almacena- je y Comunic.								
1. Empleador			(962)	1.0%	(732)	0.6%	(5.020)	3.2%
2. Cta. propia			(14.215)	14.9%	(21.445)	18.2%	(26.680)	17.2%
3. Empleado			(43.289)	45.4%	(51.054)	43.4%	(80.720)	52.0%
4. Obrero			(36.167)	38.0%	(43.903)	37.3%	(38.140)	24.6%
5. Otros			(641)	0.7%	(609)	0.5%	(4.580)	3.0%
Total			(95.294)	100%	(177.743)	100%	(155.140)	100%

Fuente: Reczynsky, D., "La estratificación ocupacional en Chile", en *Los Actores de la Realidad Nacional*, Editorial del Pacífico. Santiago, 1974, pág. 27. La información para 1940 proviene de Ostrovich, V.A., *Características y Evolución de la población económicamente activa de Chile 1940-1960*. Centro de Estudios Socio-económicos. Universidad de Chile. Documentos de Trabajo, preliminar, enero, 1970. La información para los años 1952, 1960 y 1970 proviene de los Censos de Población respectivos.

En 1956 el sueldo mínimo de los empleados difería apreciablemente del salario mínimo de los obreros y entre estos últimos, existían a su vez importantes diferencias entre el salario mínimo industrial y el agrícola. (Ver cuadro V-2).

Cuadro V-2

NIVELES DE REMUNERACIONES: 1956

Tipo de remuneración	Monto anual (en pesos)	Porcentajes sobre SV
Sueldo vital	323,47	100,0
Salario mínimo agrícola	94,90	29,3
Salario mínimo industrial	146,00	45,1
Salario medio industrial	186,15	57,5
Salario medio obrero	150,74	46,6

Fuente: Los salarios medios provienen del S.S.S., "Estadísticas 1952/1956", pág. 65, en French-Davis, Ricardo, Políticas Económicas en Chile, CELPLAN, Ediciones Nueva Universidad, Santiago 1973, pág. 200.

En 1967, cerca del 94 por ciento del total de obreros, alrededor del 75 por ciento de los trabajadores independientes y casi el 46 por ciento de los empleados recibían menos de dos sueldos vitales.^{2/} Dentro de éstos la población de menores ingresos residía en áreas rurales y se encontraba en la actividad agrícola.

^{2/} Uthoff, Andras, Caracterización Económica de Chile, CELADE, Proyecto Estrategias, (Mecanografiado), pág. 177, Julio de 1975.
Los datos presentados se basan en la Encuesta Nacional CEDEM (1967).

Un estudio sobre distribución del ingreso realizado en 1968^{3/} comprueba que en el 46 por ciento de las familias en áreas rurales, el mayor contribuyente al ingreso familiar recibía menos de un sueldo vital, en tanto sólo el 18 por ciento de las familias residentes en áreas urbanas se encontraban en las mismas condiciones. Cabe agregar que el ingreso medio de las familias del área urbana, según este estudio, era el doble del que alcanzaban las familias rurales.

Por otra parte, este estudio, al analizar la distribución del ingreso y la participación relativa de los distintos sectores en el 50 por ciento más bajo de la población, concluye que el 39 por ciento lo componen los trabajadores agrícolas y que esa cifra cubre a un poco más del 80 por ciento de la población agrícola total.^{4/} Otro estudio, al medir los niveles de apropiación del ingreso geográfico por persona ocupada en los sectores obreros, observó que un obrero de la minería del cobre ganaba 25 veces más que un obrero agrícola y un obrero promedio hasta siete veces más.^{5/}

Las diferencias aquí señaladas se dan dentro de un período durante el cual se realizan esfuerzos por proteger y por aumentar el nivel de los salarios obreros e incluso por igualarlos a los sueldos de los empleados. Prueba

3/ Heskia, Isabel, La Distribución del Ingreso en Chile, Cuadernos de Economía, N° 2, pág. 100.

4/ Uthoff, Andras, Caracterización Económica de Chile, CELADE, Proyecto Estrategias, (Mecanografiado), pág. 200, citando el estudio de Isabel Heskia, La Distribución del Ingreso... op.cit.

5/ Errázuriz, Margarita M., Caracterización de la Estructura Social de Chile, IPI-24 pág. 45. Los datos se construyeron a partir de la información que proporciona Manuel Castells en: La Estructura de Clases en Chile, 1970. Universidad Católica de Chile, Centro de Desarrollo Urbano y Regional, N° 55, Agosto 1972, págs. 28 y 29.

de estos esfuerzos son las numerosas medidas tomadas en este sentido. A título de ejemplo se pueden citar:

1948: Se otorga semana corrida al obrero y vacaciones pagadas, significa un incremento real de los ingresos de un 17 por ciento. Excluye a obreros agrícolas.

1953: Se fija salario mínimo agrícola, estableciendo que un 25 por ciento debiera pagarse en efectivo. Pago de asignación familiar a imponentes del Servicio de Seguro Social.

1956: Se fija salario mínimo a la Industria y Comercio.

1965: Se nivela salario mínimo agrícola al industrial.

Sin embargo, no puede decirse que estos esfuerzos hayan logrado sus objetivos. Los tres gobiernos que comprende el período que se analiza aplicaron programas de estabilización que afectaron la política de aumento de sueldos y salarios y los niveles reales percibidos. Por otra parte, la lógica del proceso de estabilización durante esos períodos presidenciales fue bastante similar. Durante prácticamente los tres primeros años de gobierno se lograron resultados positivos. No obstante, este fue más o menos el plazo en que en cada gobierno demoró en desatarse nuevamente la inflación, perdiendo los sueldos y salarios rápidamente las mejorías alcanzadas.^{6/}

Durante el gobierno de Ibañez, las medidas aplicadas significaron un fuerte sacrificio de los asalariados. En 1956, el reajuste de sueldos y salarios alcanzó sólo un monto equivalente al 60 por ciento de la inflación del

^{6/} French-Davis, Ricardo, Políticas Económicas en Chile, CEPLAN, Ediciones Nueva Universidad, Santiago, 1973.

año anterior.^{7/} Los niveles de remuneración mejoraron principalmente via la fijación de salarios mínimos y a través del incremento de los beneficios sociales.

Entre los años 1960 y 1962, la reactivación económica lograda y la brusca detención de la inflación contribuyeron a generar un aumento de poder adquisitivo de los trabajadores.^{8/} En cambio, en los años siguientes, las remuneraciones que habían aumentado en términos reales quedaron a la zaga de la inflación.^{9/}

A partir de 1964 durante el gobierno demócrata-cristiano de Frei se realizó un esfuerzo de mayor significación por terminar con la discriminación entre empleados y obreros y con la de los asalariados agrícolas. Se fijó así que el mínimo de reajuste debería ser equivalente al 100 por ciento de la inflación del año anterior. Las medidas de estabilización se buscaban lograr junto a reformas estructurales que no dañaran las metas de redistribución del ingreso.

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

^{7/} Ibidem, pp. 27-29.

^{8/} Según French-Davis, el aumento de sueldos y salarios no obedeció a una redistribución del ingreso. En esos años el mejor standard de vida se había apoyado en forma desproporcionada en un endeudamiento externo masivo. Ibid pág. 207.

^{9/} Ibidem. pág. 210.

crecimiento del producto nacional. Sin embargo, las remuneraciones mínimas si guieron perdiendo el poder adquisitivo. En 1970, el reajuste del sector priva do comprendió un incremento substancial del salario mínimo obrero y la asigna- ción familiar del Servicio de Seguro Social se reajustó en un porcentaje eleva- do, recuperando el terreno perdido en el bienio anterior.^{10/}

El logro más importante de estos últimos años fue, tal vez, la nivela- ción de los salarios mínimos agrícolas con los industriales.

El cuadro V-3 ha sido preparado con el objeto de mostrar las relaciones que se han dado entre los niveles de remuneración y la productividad del tra- bajo y como éstas cambian entre 1960 y 1970. Todos los valores han sido trans- formados 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, aun- que indirectamente, la heterogeneidad de la estructura productiva. Este fenó- meno es particularmente nítido entre las ramas de la minería y se aprecia tam- bién con claridad al interior de los sectores secundario y terciario.

Las ramas de más baja productividad son a su vez las que absorben frac- ciones más importantes de la población ocupada; así entre "agricultura" y "ser- vicios" reunían en 1960 a más del 55 por ciento de la población trabajadora. Al interior del sector industrial se comprueba también que la rama de texti- les, calzado y vestuario tiene la más baja productividad y concentra la mayor cantidad de trabajadores.

^{10/} Ibidem, pág. 218.



Cuadro V-3

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 1960)

	1960						1970					
	Población ocupada (1)		Remunera- ción al trabajo de emple- dos y obre- ros (2) (Miles L ^o)	Valor agrega- do P = 1960 (3) (En miles L ^o)	Remune- ración media por per- sona ocup. (2): (1) (Miles L ^o)	Prod. media por per- sona ocup. (3): (1) (En miles L ^o)	Población ocupada (5)		Remune- ración al trab. de empl. y obreros (5) (En miles L ^o)	Valor agrega- do P=1960 (6) (En miles L ^o)	Remune- ración media por per- sona ocup. (5): (4) (Miles L ^o)	Produc. media por per- sona ocup. (6): (4) (Miles L ^o)
	Miles	%					Miles	%				
1. Agric. caza y silvicult.	711,1	30,59	142.383	473.746	200	666	635,1	22,78	240.117	585.498	378	922
2. Minería del carbón	18,9	0,81	20.610	21.629	1.090	1.144	14,8	0,50	29.486	19.226	2.106	1.373
3. Minería del hierro	9,0	0,39	10.588	25.234	1.176	2.804	7,5	0,27	22.468	67.292	2.996	8.972
4. Minería del cobre	31,6	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	1.199	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	847	1.908
8. Industrias de la madera y corcho, 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	87.119	1.413	4.585	32,5	1,17	87.950	218.298	2.706	6.720
10. Min. no metálicos e indus. metálicas básicas	24,3	1,05	40.468	135.485	1.665	5.576	36,8	1,32	117.257	201.875	3.186	5.486
11. Prod. metal., maquinarias 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

(Continúa)

Cuadro V-3 (continuación)

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 1960)

	1960						1970					
	Población ocupada (1)		Remunera- ción al trabajo de emplea- dos y obre- ros (2)	Valor agrega- do P = 1960 (3) (En Miles E')	Remune- ración media por per- sona ocup. (2): (1) (Miles E')	Prod. media por per- sona ocup. (3):(1) (En Miles E')	Población ocupada (4)		Remunera- ción al trabajo de emplea- dos y obre- ros (5) (En Miles E')	Valor agrega- do P=1960 (6) (En Miles E')	Remune- ración media por per- sona ocup. (5):(4) (Miles E')	Produc. media por per- sona ocup. (6):(4) (En Miles E')
13. Construcción	130,5	5,61	86.399	213.591	662	1.637	177,5	6,37	199.289	321.738	1.123	1.813
14. Elec. gas, agua y serv. san.	10,8	0,47	24.911	58.880	2.307	5.452	11,8	0,42	66.023	104.242	5.595	8.834
15. Trans. almacenajes y comunic.	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	177.098	928.265	740	3.879	368,4	13,22	361.100	1.386.990	980	3.765
17. Bancas Seguros y Bienes Inmuebles	20,1	0,87	66.591	118.361	3.313	5.889	27,9	1,00	193.399	293.500	8.932	10.520
18. Servicios	578,0	24,86	302.519	492.972	523	853	729,1	16,16	770.733	664.506	1.057	911
TOTAL	2.325,0	100,00	1.418.423	3.814.899			2.787,5	100,00	3.341.512	5.956.216		
PROMEDIO					670	1.641					1.199	2.137
DESVIACION STANDARD					1.315	3.576					2.695	4.843

(Continúa)

Cuadro V-3 (conclusión)

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 1960)

	1960	1960	1970	1970	1960-1970
	Valor agregado medio a otros factores dist. a la rem. por persona ocupada (Miles \$)	Porcen. del valor agregado medio que corresponde a remuneración	Valor agregado medio a otros factores dist. a la rem. por persona ocupada (Miles \$)	Porcen. del valor agregado medio que corresponde a remuneración	Crecimiento porcentual de nivel medio (remuneraciones)
1. Agric., caza y silvicult.	466	30,0	544	41,0	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 indus. metálicas básicas	3.911	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. y conexas	1.855	28,2	490	79,8	166
13. Construcción	975	40,4	690	61,9	70
14. Elec., gas, agua y serv. sanitarios	3.745	42,3	3.239	63,3	143
15. Trans., almacén. 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	1.031	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 $\frac{(70-60)}{60}$

$$r(1)(2) = 0,83 \quad r(1)(3) = 0,67 \quad r(4)(5) = 0,89 \quad r(4)(6) = 0,60 \quad r(1)(7) = 0,88 \quad r(2)(9) = 0,83$$

$$r(1)(8) = 0,07 \quad r(2)(10) = 0,14 \quad r(7)(9) = 0,64 \quad r(8)(10) = 0,47$$

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

- 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.

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.

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 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 deficitarios en 1970.

El comportamiento de las remuneraciones medias per cápita en las distintas categorías ocupacionales complementa el análisis de las ramas de actividad que se acaba de hacer. La información disponible al respecto permite concluir que entre los años 1960 y 1964 (que corresponden al Gobierno de Alessandri) el aumento de este indicador en la categoría de los "patrones" fue 1.71 veces el aumento en la categoría Empleados y Obreros. En cambio en el período 1965 a 1969 (que corresponde al Gobierno de Frei) el aumento experimentado por ambas categorías en términos relativos fue prácticamente el mismo, siendo su relación de 1.02.^{11/}

^{11/} Estimada a partir de ODEPLAN, Plan de Economía Nacional 1971-1976. Antecedentes sobre el desarrollo chileno, 1960-1970, Santiago, 1971, cuadro N° 33, pág. 45.

2. La Política de Educación entre los Años 1950-1970

A. Características Generales del Período

Durante los años 1950-1970, se fue creando 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 exigencia de ajustar la calificación de la fuerza de trabajo a la demanda de recursos humanos, unido a la visión que de la realidad nacional y su problemática tuvo cada uno de los gobiernos que se sucedieron en este período, fueron los dos grandes motores que impulsaron la acción pública en el área de educación y, por lo tanto, el sustrato que vincula las distintas políticas educacionales implementadas en esta área.

El gobierno del Presidente Ibáñez -la primera administración correspondiente al período- se planteó la necesidad de complementar la formación humanística tradicional del estudiante secundario con una orientación favorable a la dignificación plena 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.^{12/}

El gobierno siguiente (Alessandri, 1958-1964) destacó el hecho que la educación pública no guardara concordancia con las agudas necesidades de carácter económico que tenía el país. Esta situación, según esta administración, estaba afectando el desarrollo de importantes actividades productivas necesarias para superar la debilidad económica del país. Se llamó la atención, además, en aquellos años, sobre la anarquía y carencia de objetivos que imperaban en el sistema educacional chileno.

La administración del Presidente Frei recogió los planteamientos realizados en los diagnósticos de los anteriores gobiernos, incorporando además su preocupación por la desigualdad que caracterizaba el acceso de los distintos sectores sociales a las oportunidades educacionales.

Como resultado de este proceso tendiente a organizar el sistema educacional en forma más acorde con la evolución del país, este último gobierno propuso una reforma a todos los niveles, incluyendo párvulos y adultos, destinada principalmente a un mejoramiento cualitativo de la educación de acuerdo con los avances científicos y pedagógicos, así como con el desarrollo nacional.

^{12/} De acuerdo al diagnóstico del sistema educacional que hizo el Presidente Ibáñez en su primer mensaje al Congreso, a pesar de la obligatoriedad de la educación primaria, más de 600 mil niños permanecían al margen de ésta.

La inquietud por las deficiencias del sistema de enseñanza había motivado en los gobiernos anteriores acciones que en distinto grado se orientaban ya hacia una reforma educacional.

Entre los años 1952-1958 se desarrollaron acciones que afectaron las distintas ramas de la enseñanza. Se presentó así un Proyecto de Reforma de la Enseñanza Rural para orientar la educación campesina hacia fines prácticos. Se estableció por decreto una Reforma Gradual de la Enseñanza Secundaria que comprendía planes diferenciados de estudio para los últimos años de Educación Media. Esta reforma tenía como objetivo dar a los alumnos orientación vocacional y profundizar el conocimiento de determinadas materias. Se puso también en marcha un nuevo Plan de Enseñanza Agrícola e Industrial y se dictó un Reglamento General para los Establecimientos de Enseñanza Técnica y Universitaria. Al mismo tiempo, se crearon nuevos centros y escuelas universitarias como la Escuela de Periodismo, el Centro Científico de la Vivienda y el Centro Coordinador de la Nutrición.

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. Se aprobó un Reglamento General de Educación 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 la capacitación de obreros.

A partir de 1964 se propusieron y realizaron modificaciones en la Enseñanza Básica y Media, con el propósito de diversificar el sistema escolar y de reemplazar un conjunto incoordinado de elementos y formas de atención educacional sin vinculación con las necesidades nacionales y con los fines de la educación. Esta reforma estableció un sistema de enseñanza por áreas programáticas de estudio en la Educación Básica y dividió la Enseñanza Media en dos modalidades: Humanística-Científica y Técnico-Profesional. Se estimó que con este nuevo sistema se facilitaba la exploración vocacional y se entregaba desde de niño una cierta especialización.

Esta última reforma formaba parte ya de un intento por transformar en forma integral el sistema de enseñanza. Las primeras acciones en este sentido datan de 1960 con el nombramiento de una Comisión Coordinadora para estudiar una reforma de los planes de estudio. Luego se nombró una Comisión Tripartita para estudiar soluciones a problemas específicos y en 1964 se realizó un Censo Nacional Escolar. Con anterioridad a esa fecha se habían puesto en marcha dos proyectos pilotos: el Plan Arica, que ponía en práctica una concepción integral de la educación y el Plan Victoria, que ensayaba la adaptación de la enseñanza regular a las necesidades del trabajo agrícola.^{13/} Este proceso culminó con la implantación en 1965 del Nuevo Sistema de Educación Regular que ya se mencionó y con la presentación al Congreso Nacional de un proyecto de ley que fijaba nuevas normas para la organización y desarrollo de la Educación Superior en Chile (1970).

^{13/} Los planes llevan el nombre de la zona geográfica donde se pusieron en práctica estos ensayos de reforma.

Como puede observarse, los años analizados marcan un período de intensa búsqueda en la orientación que deseaba darse a la educación y de numerosas iniciativas en este sentido. No obstante, junto a esta preocupación por los fines de la enseñanza, el interés por expandir la educación y elevar el nivel educacional de la población fue también un motivo de constante atención. Con este fin, entre otros, se desarrollaron acciones tendientes a aumentar la cobertura del sistema regular de enseñanza, a erradicar el analfabetismo, a elevar el nivel de educación de los adultos y a ampliar el número de profesores y mejorar sus niveles de calificación.

B. Acciones Tendientes a Elevar el Nivel Educacional de la Población

a) Programas de Alfabetización. Según el Censo de Población, en el año 1952 los analfabetos eran cerca de un 20 por ciento de la población total del país. (Cuadro V-4). 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.

Cuadro V-4

SITUACION ESCOLAR DE LA POBLACION DE 20 AÑOS Y MAS EN 1952								
Analfabetos		Educa- ción Prima- ria	Educa- ción Secun- daria	Educa- ción Profe- sional	Educa- ción Univer- sitaria	Sin Datos	Conti- núan Estu- diando	Total
Hombres	18,5	55,6	15,8	3,5	3,3	1,8	1,5	100,0
Mujeres	22,8	54,0	16,8	2,2	1,5	1,5	1,2	100,0
Total	20,7	54,8	16,3	2,8	2,3	1,7	1,3	100,0

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

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 V-5).

Cuadro V-5

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).

b) 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 mayor 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 V-6).

En todo caso, la mayor cobertura, tanto en la enseñanza particular como en la fiscal, se debió principalmente a:

- i) la extensión del período escolar;
- ii) las medidas tendientes a disminuir las deserciones escolares; y,
- iii) 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.

i) 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).

Cuadro V-6

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

Educación Básica ^{a/}				
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 ^{b/}				
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.

ii) Además de la preocupación por extender el período escolar, el Ministerio de Educación se preocupó especialmente por disminuir las deserciones escolares.

Este problema ha pesado considerablemente sobre los esfuerzos de los gobiernos por elevar el nivel educacional. (Ver cuadro V-7). Sin embargo, hasta los años 40 no se habían tomado medidas que lograran aumentar la supervivencia escolar. 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.

Por este motivo, durante este último gobierno se instauró 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. Se suprimieron los exámenes de admisión para ingresar a la Educación Media y se cambió el examen de ingreso a las Universidades por un sistema nacional de evaluación al término de cada ciclo escolar.

Estos cambios tendientes a agilizar las promociones y a dar mayor igualdad de oportunidades a los postulantes para ingresar a la Universidad tuvieron efectivos resultados. Las deserciones escolares disminuyeron notablemente a nivel básico (Ver cuadro V-8) y se estima que estas medidas incidieron en un aumento del 61 por ciento de la matrícula en el Nivel Medio.

Cuadro V-7

**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.

Cuadro V-8

DESERCIÓN ESCOLAR AL NIVEL PRIMARIO POR PROVINCIAS.
(GENERACION 1951-1960-1965)^{a/}

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	26.6
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	79.0	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	83.0	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 Educa - cional 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.

Sin embargo, la deserción escolar en las zonas rurales a nivel básico siguió siendo extremadamente alta. Este hecho estaría indicando que el más bajo nivel educacional de la población rural depende en forma importante de características económicas y sociales peculiares de dichas áreas.

iii) El aumento de matrículas a partir del año 1959 debe atribuirse, en gran medida, a la instauración de la doble jornada escolar que permitió duplicar potencialmente la capacidad de los establecimiento escolares.

iv) Por último, la construcción de locales escolares y el reacondicionamiento de los antiguos fue una preocupación constante durante las tres administraciones que corresponden a este período. Este esfuerzo perseguía mediante el aumento de la capacidad instalada, la expansión de la matrícula. La creación de un Fondo Nacional para la Educación mas bien conocido como la Ley Herrera, fue el inicio de una lucha permanente de los distintos gobiernos por abrir nuevas posibilidades de financiamiento para la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos. Años más tarde (1960), se elaboró 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. Este esfuerzo influyó en forma significativa en la importancia que adquirió la enseñanza fiscal en el sistema general de educación regular. Entre los años 64 y 70 la enseñanza particular contribuyó únicamente al aumento de establecimientos a nivel básico. En los otros niveles de enseñanza, aumentaron sólo los establecimientos fiscales. (Ver cuadro V-9).

El resultado de este conjunto de medidas fue un importante aumento de la participación en el sistema educacional.

Cuadro V-9

NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS POR NIVELES Y SISTEMAS, AÑOS 1964 Y 1970

Niveles y Sistemas	Años		Porcentaje de Crecimiento
	1964	1970	
Totales	7.610	9.094	19,5
- Fiscal	4.995	6.217	24,5
- Particular	2.615	2.877	10,0
1) Básico	6.752	8.250	22,2
- Fiscal	4.642	5.800	24,9
- Particular	2.110	2.450	16,1
2) Medio	838	825	- 1,6
- Fiscal	337	400	18,7
- Particular	501	425	-15,2
a) Human/cient.	545	525	- 3,7
- Fiscal	191	220	15,2
- Particular	354	305	-13,8
b) Técn/Profes.	293	300	2,4
- Fiscal	146	180	23,3
- Particular	147	120	-18,4
3) Normal	20	19	- 5,0
- Fiscal	16	17	6,3
- Particular	4	2	- 5,0

Fuente: Estadísticas Educativas Compartivas, 1964-1970, Superintendencia de Educación Pública, Sección Estadísticas, mayo 1970.

Entre los años 1960 y 1970 aumentó apreciablemente la cobertura de la enseñanza primaria y se abrieron nuevas oportunidades a nivel técnico y universitario, permitiendo que los estudiantes secundarios prolongaran su educación en mayor número y sobre todo en este último nivel (Ver cuadro V-10).

Cuadro V-10

NIVEL EDUCACIONAL DE LA POBLACION MAYOR DE 14 AÑOS:
1940, 1952, 1960, 1970

Nivel educacional alcanzado	Porcentaje de población mayor 14 años			
	1940	1952	1960	1970
Primaria	54,7	55,5	54,9	62,5
Secundaria	11,0	16,5	20,4	16,8
Especial o técnica	1,3	5,4	4,7	7,0
Universitaria	1,5	2,1	1,8	4,8
Total población con alguna instrucción	68,5	79,5	82,0	91,1

Fuente: Ibídem., pág 212. (Cuadro N°14 censo 1970). La población con educación normal que en 1970 alcanza el 1,2 por ciento se incluyó en la educación técnica. La educación primaria de 1970 incluye el 7° y 8° que en los censos anteriores se consideró en media.

El cuadro V-11 permite apreciar el impacto que la política recién descrita tuvo sobre la utilización efectiva de los servicios educacionales por parte de la población infantil. El hecho más notable es la elevación de la tasa de participación de niveles del orden del 60 por ciento en 1952 a 80 por ciento en 1970. Esta elevación se manifiesta sin excepción en todas las provincias y, como muestra la desviación standard, las diferencias entre ellas tienden a disminuir, por lo menos en relación con la situación existente en 1952.

Cuadro V-11

TASA DE PARTICIPACION ESCOLAR AL NIVEL PRIMARIO
SEGUN PROVINCIAS Y AÑOS INDICADOS

Provincia	Tasa de participación ^{a/}		
	1952	1960	1970
Tarapacá	76,4	76,5	93,8
Antofagasta	73,0	74,0	80,6
Atacama	67,4	70,0	84,1
Coquimbo	61,7	69,5	75,6
Aconcagua	66,2	75,0	83,6
Valparaíso	72,6	75,1	82,0
Santiago	69,3	72,0	80,0
O'Higgins	62,3	72,1	80,4
Colchagua	50,6	65,0	81,5
Curicó	53,7	65,3	77,9
Talca	52,6	65,4	72,1
Maule	54,3	67,0	77,0
Linares	53,0	64,6	78,4
Ñuble	55,0	64,8	77,8
Concepción	66,2	72,5	74,5
Arauco	53,0	62,8	70,5
Bío-Bío	50,7	59,8	74,5
Malleco	52,3	65,0	74,0
Cautín	64,5	66,3	82,6
Valdivia	57,0	66,3	80,9
Osorno	57,4	67,4	82,1
Llanquihue	60,8	66,0	83,5
Chiloé	74,5	80,7	97,6
Aysén	48,4	58,2	67,8
Magallanes	72,1	73,0	86,0
Promedio Nacional (Ponderado)	61,9	70,0	79,5
Promedio simple	61,0	68,6	80,0
Desviación standard	8,5	5,3	6,4

Fuente: Schiefelbein, Ernesto, *op.cit.*, pág 234. Datos tomados de Backin y Jarry.

a/ Número de matrículas en la enseñanza básica como porcentaje de la población total de 6-14 años de edad.

c) Extensión de la educación a grupos de edad no cubiertos por los planes regulares de educación. A partir de mediados de la década del 60, el gobierno, guiado por un principio de justicia social, expresó su inquietud por extender la acción educativa a toda la comunidad.

En respuesta a este planteamiento, el Ministerio de Educación elaboró planes de atención a párvulos y de educación de adultos. La educación parvularia tenía como objetivo lograr el desarrollo integral de la personalidad del niño y su adaptación inteligente al medio social. Con respecto a la educación de adultos, en consideración a que el conocimiento humano se duplica en cada década, se señaló que la recalificación de adultos era un imperativo inmediato. Los adultos deberían, entonces, mantener siempre vigente su oportunidad de perfeccionamiento y el derecho al goce de la cultura.

Por tales motivos, en 1969, el gobierno del Presidente Frei firmó la ley de Jardines Infantiles la cual, además de preocuparse de la educación de los niños en este grupo de edad, daba solución a problemas domésticos de la mujer trabajadora. Por otra parte, en 1966 se iniciaron Programas Extraordinarios de Educación de Adultos.

Para implementar los programas para adultos 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.

d) Calificación del profesorado y ampliación de su planta. Uno de los problemas que la política educacional debió abordar durante los años en cuestión para cumplir con sus metas, fue el de la ampliación de la planta de profesores y el de su calificación.

Con respecto al primero de estos problemas, 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 los 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 V-12).

Cuadro V-12

**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
Nuble	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
Total País	21.460	46.970

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

Al mismo tiempo, con respecto a la calificación del profesorado, durante estos años se trató de vincular la enseñanza normal con la educación superior, obteniéndose en 1967 que definitivamente el Magisterio para la Enseñanza Básica se formara a Nivel Superior.

Por otra parte, con ese mismo objetivo, a partir de 1965 se crearon oportunidades de perfeccionamiento para los profesores de los distintos niveles de la educación regular^{14/} y para aquéllos que cumplen con responsabilidades administrativas,^{15/} culminando este proceso con la creación en 1967 del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, el cual se estima que ya en 1969, habría dado atención al 70 por ciento del personal en servicio.

3. La Política de Seguridad Social

El desarrollo de medidas de seguridad social por parte del Estado de Chile ha tenido distinto origen según sea el "estado de necesidad" a que ella se refiere.

En alguna medida, la explicación para estas diferencias debe encontrarse en el desarrollo histórico mundial del sistema de Seguridad Social. En efecto, la salud y el derecho a protección en materia de salud de los

14/ Se crea el Servicio Nacional de Supervisión para ayudar al profesorado a conocer y aplicar nuevas técnicas de enseñanza. Se inició un Censo Especial para la formación de Profesores Primarios que se imparte durante las vacaciones escolares y un Programa de Perfeccionamiento de Profesorado Secundario.

15/ En 1965 se inaugura un Curso Oficial de Formación de Directores de Escuelas Primarias y se realiza un Convenio con Naciones Unidas para poner en marcha un Plan de Formación para Administradores y especialistas en Educación.

sectores de la población más desposeídos ha sido un derecho reconocido desde épocas muy tempranas de la historia. En cambio, la primera ley sobre Seguro Obligatorio fue dictada por Bismark en 1887 y las prestaciones por cargas familiares tienen su origen en los efectos de la Primera Guerra Mundial sobre la población europea, siendo éstas legalizadas varios años más tarde.

Es fácil comprender, entonces, que las medidas que se refieren a salud, sean éstas de fomento y desarrollo de la salud, de prevención o curación, han sido medidas que en Chile se han tomado por iniciativa del Estado o por sugerencia de los profesionales de la salud; en tanto que las medidas económicas de carácter público que tienden a solucionar contingencias derivadas del trabajo o de las obligaciones familiares (las que llamaremos de "previsión social") tienden a ser en mayor medida la extensión, al conjunto de la clase trabajadora, de beneficios adquiridos por algunos sectores de ella, por lo general los más organizados y con mayor capacidad de presión.

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. ^{16/} 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.

16/ 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.

No obstante, con el transcurso del tiempo, esta situación de desigualdad inicial se modificó, sobre todo en el campo de políticas de salud. El sector de empleados, aunque tardíamente, logró beneficios superiores a los que recibían los obreros (ley 16.781 de Medicina Curativa, 1968). Por su parte, los obreros lograron protección en materia de previsión social, aun cuando siempre quedaron en situación desmedrada con respecto a los empleados (ley 10.383, 1952).

Sin embargo, a pesar de haberse legislado en forma tan discriminatoria en estos campos, desde los inicios de la organización institucional vinculada a estas áreas de política, tanto la asistencia en salud como la previsión social fueron entendidas como una unidad, aplicándose un concepto amplio de seguridad social. Es así que la primera institución que se creara para otorgar protección en estas contingencias a los obreros, abarcaba el área de Salud y Previsión Social conjuntamente (Caja de Seguro Obligatorio). Por otra parte, y por este mismo motivo, como se verá más adelante, las leyes concernientes con una y otra área han sido, en cierto modo, interdependientes.

El análisis de las políticas sobre previsión social y salud permitirá comprender con mayor exactitud estos puntos que ya se han adelantado.

A. La Previsión Social^{17/}

a) Las políticas de previsión social en Chile con anterioridad a 1952.

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.

^{17/} En esta sección se entenderá por previsión social a la protección de las contingencias derivadas de la interrupción total o temporal del trabajo y de las responsabilidades familiares.

De este modo, los beneficios otorgados por el Estado en esta materia discriminan por grupos sociales en la calidad y cantidad de los beneficios prestados, así como en la fecha a partir de la que ellos se otorgan, 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 estos beneficios.

Otra no menos importante característica de la previsión social de la época 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, paralelo 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.

El primer intento de legislación uniforme para amplios sectores sociales lo constituyó el proyecto elaborado por M. Poblete Troncoso, el cual fuera presentado al Congreso por A. Alessandri en 1921. En este proyecto se proponía la creación del Instituto Nacional de Previsión encargado de la atención de los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez, muerte y desocupación que afectarían a empleados y obreros.

Este proyecto de ley no fue aprobado y sólo en 1924, con la ley N° 4054, se obtuvo seguros de enfermedad, invalidez, maternidad y vejez para toda la población obrera, los cuales se otorgarían 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 lo que respecta específicamente a previsión social, los beneficios se orientaron principalmente a asegurar la continuidad del ingreso en caso de término o interrupción temporal de la capacidad de trabajo.^{18/} Este seguro fue mejorando su calidad con el tiempo al ampliar el número de contingencias que cubría y que, de alguna manera, podrían poner término o interrumpir temporalmente la continuidad del ingreso del trabajador, por ejemplo, invalidez, vejez, desempleo, enfermedad, etc. En su mayoría, estos beneficios los recibieron los empleados.

En materia de auxilios sociales familiares, la ley sólo amparó 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

18/ Según Oyarzo Labra en su Estudio Crítico de la Legislación Previsional Chilena, memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Derecho, los subsidios por trabajo constituyeron entre 1940-1952 prácticamente el 95 por ciento del total de auxilios concedidos y éstos, a su vez, no cubrían más del 13,8 por ciento de la población en 1940 y del 10 por ciento en 1952.

los ingresos y, a través de éstos, la capacidad de consumo de este sector de la población.^{19/}

La diversidad de leyes y beneficios, así como la falta de cobertura de algunas contingencias para vastos grupos de población incidió en 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 que crea el Servicio Nacional de Salud, da vida al Servicio de Seguro Social (S.S.S.), cuya misión era la de 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 así mismo la discriminación entre los distintos sectores de empleados.

b) Las políticas de previsión social durante el período 1952-1970: Características generales. Con la dictación de la ley 10.343, el cuerpo legal que regula el sistema de seguridad social quedó constituido por un régimen general que regula la administración de la seguridad social que beneficia a los obreros y regímenes generales propios de los empleados públicos y particulares,

^{19/} Entre los años 1938 y 1940 se concedieron en total alrededor de 40.000 asignaciones familiares a obreros de Iquique, Antofagasta, Tarapacá y Concepción. Ver: Mallet Simonetti, Armando, Asignaciones Familiares, Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Santiago, 1942.

además de sistemas especiales diseminados en distintos cuerpos legales que benefician a grupos específicos de empleados.

El detalle de la cantidad de grupos con sistemas y modalidades especiales da una idea de la extensa legislación existente en esta materia, que establece diferencias entre los distintos grupos involucrados en cuanto a prestaciones, requisitos y financiación. Por otra parte, la escasa importancia numérica de la mayoría de dichos grupos da una idea de la complejidad de las interrelaciones existentes entre grupos de presión, de interés y el marco político institucional chileno. (Ver cuadro V-13).

Los regímenes especiales favorecen en general a los empleados del sector público y privado. Entre éstos, el personal de las Fuerzas Armadas es el que tiene proporcionalmente mayor número de personas afectas a regímenes especiales.

Cuadro V-13

SECTORES SOCIALES CON SISTEMAS GENERALES Y ESPECIALES DE SEGURIDAD
SOCIAL Y AMBITO APROXIMADO DE COBERTURA (Alrededor de 1960)

I. Sector Privado

1. Empleados

- Sistema general ámbito aproximado de cobertura	503.000
- Modalidades especiales	
Empleados afiliados a los organismos auxiliares	4.800
Trabajadores y dueños de establecimientos de peluquerías	-
Profesores seculares de colegios particulares	-
Choferes de casas particulares	-
Agentes de seguros	-

(continúa)

Cuadro V-13 (continuación)

SECTORES SOCIALES CON SISTEMAS GENERALES Y ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL Y AMBITO APROXIMADO DE COBERTURA (Alrededor de 1960)

Empleados particulares de la Provincia de Magallanes	-	
Afiliados voluntarios	-	
- Sistemas especiales		
Abogados, trabajadores por cuenta propia	6.659	
Oficiales y empleados del transporte marítimo, fluvial y terrestre	17.914	
Agentes generales de Aduanas	285	
Personal del Banco de Chile	4.880	
Empleados de notarias, archivos judiciales, conservadores de bienes raíces y Minas y de comercio	3.659	
Periodistas, empresarios y empleados de empresas periodísticas, imprentas y similares	16.343	
Empleados de los hipódromos y cajas similares	5.500	
Empleados de los hipódromos, preparadores y jinetes	1.520	
Empleados de la Sociedad de Agricultura, Nacional de Minería y de Fomento Fabril	366	
Personal de la Universidad de Concepción	3.660	
Bomberos voluntarios		
Empleados de la Mutualidad de Carabineros	40	
	<u>76.592</u>	
2. Trabajadores Manuales		
- Régimen general ámbito aproximado de cobertura		4.574.039
- Modalidades especiales		
Trabajadores agrícolas	1.700.000	

(continúa)

Cuadro V-13 (continuación)

SECTORES SOCIALES CON SISTEMAS GENERALES Y ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL Y AMBITO APROXIMADO DE COBERTURA (Alrededor de 1960)

Faeneros de Aysén y Magallanes	10,000
Molineros, harineros, panificadores y elaboradores de fideos	-
Trabajadores que ejecutan trabajos pesados	-
Trabajadores por cuenta propia de pequeñas ganancias	53,000
Trabajadores afiliados a cajas de compensación	120,000
	<hr/>
	1,883,000
- Sistemas especiales	
Trabajadores manuales del transporte marítimo, fluvial y terrestre	62,050
Fotograbadores y trabajadores manuales de empresas periodísticas, imprentas y similares	18,005
Trabajadores manuales de los hipódromos	3,460
	<hr/>
	83,515

II Sector Público1. Empleados

- Sistema general ámbito aproximado de cobertura	386,606
- Sistemas especiales	
Empleados municipales en general	8,870
Empleados municipales de Santiago	3,240
Empleados municipales de Valparaíso	706
Personal del Banco Central de Chile	1,431
Personal del Banco del Estado de Chile	16,343

(continúa)

Cuadro V-13 (continuación)

SECTORES SOCIALES CON SISTEMAS GENERALES Y ESPECIALES DE SEGURIDAD
SOCIAL Y AMBITO APROXIMADO DE COBERTURA (Alrededor de 1960)

Empleados de la Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública	-
Empleados de la Empresa de Agua Potable de Santiago	1.350
Personal de la Caja de Retiros y Previsión Social de FF.EE.	640
Funcionarios no dependientes, auxiliares del Poder Judicial	-
Representantes populares	-
Personal de las empresas de FF.EE. (obreros y empleados)	69.250
	<u>102.030</u>
2. Personal de las Fuerzas Armadas	
- Sistema general ámbito aproximado de cobertura	116.155
- Sistemas especiales y ámbito aproximado	
Caja de Previsión de la Defensa Nacional	1.097
Personal de FAMA y FAVEE	6.650
Personal de Línea Aérea Nacional	4.150
Personal de Carabineros de Chile	58.700
Personal de la Caja de Previsión de los Carabineros de Chile	634
Personal del Servicio de Prisiones	6.870
Personal de la Dirección General de Investigaciones	6.150
	<u>84.251</u>

(continúa)

Cuadro V-13 (conclusión)

SECTORES SOCIALES CON SISTEMAS GENERALES Y ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL Y AMBITO APROXIMADO DE COBERTURA (Alrededor de 1960)

3. Obreros

- Sistemas especial y ámbito aproximado

Trabajadores manuales de la Municipalidad
de Santiago

7.150

Fuente: A partir de los datos entregados por el Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1964, Tomo 1, pp. 133-584.

Los regímenes generales tienen una cobertura formal obligatoria muy amplia para las prestaciones que cubren los estados de necesidad que requieren acciones médicas y una cobertura bastante menor para proteger las responsabilidades y obligaciones familiares y los estados de necesidad derivados del trabajo y la continuidad del ingreso entre los distintos sectores sociales (véase cuadro V-14). Cabe destacar que los beneficios correspondientes a los dos últimos tipos de prestaciones señaladas no se extienden en ninguno de los casos a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores familiares. Sus dependientes los reciben en algunos casos de prestaciones de supervivencia.

La simple observación del cuadro V-14 permite deducir las diferencias en beneficio que significa para los distintos sectores sociales el acceso a la seguridad social. De entre ellos, como ya se dijo, los más desfavorecidos han sido los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares aun cuando, en términos más agregados, el sector social más desfavorecido es el de los trabajadores manuales del sector privado. Este sector social se beneficia de acuerdo a las disposiciones del Servicio de Seguro Social (Ver cuadro V-15).

Cuadro V-14

CHILE: PROTECCION POR TIPO, SEGUN SECTORES SOCIALES, 1959

SECTORES SOCIALES	ESTADOS QUE REQUIEREN ACCIONES MEDICAS							TRABAJO Y CONTINUIDAD DEL INGRESO						RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES FAMILIARES					RESUMEN POR SECTORES SOCIALES				
	Fomento de la salud			Recuperación de la salud				Interrupción temporal del trabajo				Término de la capacidad de trabajo		Cargas familiares			Supervivencia		Total Contingencias protegidas	% Protección			
	Protección de la salud	Atención Mat. infantil	Higiene y Seg. Amb.	Enfermedad	Acc. del trabajo	Acc. en general	Invalidez	Maternidad	Enfermedad	Acc. del trabajo	Casertifa. Desempleo	Invalidez	Vejez	Años de servicio	Maternidad	Mantenimiento Esp. hijos	Vejez de los ascend.	Viudez			Orfandad	Gastos fun.	
Asalariados	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	NC	NC	NC	17	17	100	
Dependientes de asalariados	P	P	P	P	NC	P	P	NC	NC	NC	NC	SP	SP	NC	NC	NC	NC	P	P	P	11	9	82
Trabajadores por cta. propia (1)	P	P	P	P	SP	P	P	SP	SP	SP	NC	P	P	NC	SP	SP	SP	NC	NC	NC	15	3	53
Trabajadores por cuenta propia (2)	P	P	P	P	SP	P	SP	SP	SP	SP	NC	SP	SP	NC	SP	SP	SP	NC	NC	NC	15	5	33
Depend. de trabaj. por cta. propia(1)	P	P	P	P	NC	P	P	NC	NC	NC	NC	SP	SP	NC	NC	NC	NC	P	P	P	11	9	82
Depend. de trab. por cta. propia (2)	P	P	P	P	NC	P	SP	NC	NC	NC	NC	SP	SP	NC	NC	NC	NC	SP	P	SP	11	6	55
Desocupados	P	P	P	P	NC	P	P	NC	NC	NC	NC	SP	SP	NC	P	P	P	NC	NC	NC	11	9	82
Dependientes de desocupados	P	P	P	P	NC	P	P	NC	NC	NC	NC	SP	SP	NC	NC	NC	NC	SP	P	SP	11	7	64
Trabajadores familiares	P	P	P	P	SP	P	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	NC	NC	NC	17	5	29
Empleadores	P	P	P	P	SP	P	SP	SP	SP	SP	NC	SP	SP	NC	SP	SP	SP	NC	NC	NC	15	5	33
Depen. de empleadores	P	P	P	P	NC	P	SP	NC	NC	NC	NC	SP	SP	NC	NC	NC	NC	SP	P	SP	11	6	55
Pensionados	P	P	P	P	NC	P	P	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	P	P	P	NC	NC	NC	9	9	100
Depen. de pensionados	P	P	P	P	NC	P	P	NC	NC	NC	NC	SP	SP	NC	NC	NC	NC	P	P	P	11	9	82
Rentistas	P	P	P	P	NC	P	BP	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	SP	SP	SP	NC	NC	NC	9	5	56
Dependientes de rentistas	P	P	P	P	NC	P	SP	NC	NC	NC	NC	SP	SP	NC	NC	NC	NC	SP	P	SP	11	6	55

Fuente: Información tomada de: Comisión de Estudios de la Seguridad Social, Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena, Tomo 1, Editorial Jurídica de Chile, Santiago 1964, Cuadro 1, pág. 62.

P = Protegido

SP = Sin protección

NC = No corresponde estar protegido.

(1) De pequeñas ganancias; (2) De ganancias medias o superiores.

Cuadro V-15

V-42

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.

Es necesario agregar, además, que las diferencias en beneficios no se explican por diferencias semejantes en los aportes realizados al sistema. Se estima que por la vía de la traslación del costo de la seguridad social al valor de la producción y por esta vía a los precios, el valor del aporte real a la seguridad social difiere apreciablemente del aporte directo al sistema. De modo que considerando los aportes reales, al comparar los aportes y beneficios de obreros y empleados, se observa que nuevamente los primeros se encuentran perjudicados en relación a los últimos. (Ver cuadro V-16).

Es fácil entonces comprender que durante este período hubo acuerdo unánime por parte de los gobiernos correspondientes que en esta área de política no existía un sistema nacional y uniforme, sino más bien legislaciones parciales para los distintos grupos y sectores, determinados por el "poder de contratación" de cada uno de ellos.

Dada esta situación, durante el período analizado se realizó un esfuerzo constante por organizar el régimen de Previsión Social. Sin embargo, para las tres administraciones presidenciales que comprende este período éste fue un esfuerzo frustrado.

Por otra parte, el monto de los recursos financieros destinados era excesivamente alto para la calidad y significación social de los beneficios, sobre todo si se considera que los sectores más desvalidos tienen escasas o nulas garantías.^{20/}

20/ El crecimiento del sistema de seguridad social a partir de 1952 significó un gasto que alcanzó un monto cercano al 20 por ciento del Producto Nacional Bruto.

Cuadro V-16

INCIDENCIA DEL COSTO Y BENEFICIOS PORCENTUALES EN 1959
(Porcentajes)

Grupos	Aporte Directo	Aporte Real	Participa- ción en Beneficios
1. Obreros	6,0	21,8	25,6
2. Empleados	14,7	31,9	43,0
3. Trabajadores y empresarios independientes	43,7	15,8	--
4. Rentistas de bienes raíces y empresas	--	25,3	--
5. Fisco	30,8	--	--
6. Comunidad en general*/	4,9	4,9	4,4
7. Gastos de administración y excedentes	--	--	26,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión de Estudios de la Seguridad Social. Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena, Tomo II, Cuadro N° II, pág. 830, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1965.

*/ No comprende los grupos restantes en cuanto están clasificados en esas categorías de ingreso.

Finalmente, conviene destacar también que el efecto final de la previsión social es regresivo e inflacionario debido a que el sistema descansa en un mecanismo que se podría considerar de tributación indirecta. Esta última característica se debe al hecho que la previsión se agrega a la remuneración líquida e imponible y equivale desde el punto de vista de la empresa a un aumento de los sueldos y salarios, por lo tanto, a una elevación de costos que se expresa en un alza de los precios de los productos correspondientes. De modo que los que realmente pagan la previsión social son los consumidores

de los bienes y servicios. A este respecto, la Comisión Klein Sacks, llamada durante el gobierno de Ibañez para, entre otras cosas, racionalizar la previsión social, llegó a la conclusión que los grupos que no recibían beneficios de la previsión social pagaban el 24 por ciento del total de los gastos de previsión.^{21/}

Todas estas particularidades de la previsión social incidieron en que los gobiernos intentaran 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.^{22/} 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.^{23/}

De este modo, a pesar de que los gobiernos elaboraron excelentes diagnósticos y extensos proyectos de reforma en materia de previsión social, las acciones que emprendieron resultan sumamente pobres en relación a la magnitud de la tarea que se propusieron realizar.

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

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

23/ 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 arrebataba una bandera política a los partidos de izquierda.

Dada la dificultad de reformar la estructura y la administración de la Previsión Social, las leyes dictadas por los diferentes gobiernos mantuvieron su carácter de agregativas y siguieron beneficiando a grupos específicos.

En general, 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.

Las acciones no correspondieron entonces a la magnitud de los planes trazados y el crecimiento en cobertura de la previsión social fue, en general, más el fruto de la maduración del sistema vigente a partir de 1952 y de algunas medidas aplicadas inmediatamente después, que el resultado de nuevas acciones iniciadas por los gobiernos posteriores.

La preocupación por la reforma integral del sistema y la dificultad en lograrla concentraron el esfuerzo de los gobiernos durante el período, en tanto los grupos de presión continuaron su lucha por mejorar los beneficios adquiridos.

Sin embargo, a pesar que los gobiernos no lograron realizar una reforma integral, es importante destacar en forma sucinta las acciones que en este campo tienen interés para analizar el efecto que el desarrollo de la previsión social en el país pudo haber tenido sobre el comportamiento reproductivo de la población nacional.^{24/}

^{24/} Debe tenerse presente que para analizar las acciones de los gobiernos en el área de seguridad social, no es posible desagregar convenientemente las estadísticas sobre previsión social de modo de distinguir sectores sociales. Sin embargo, sin un exceso de rigurosidad es factible asociar sectores sociales con los afiliados a distintas Cajas de Previsión.

c) El Servicio de Seguro Social y los sectores claves para el cambio demográfico. De las instituciones de Previsión Social, la de mayor cobertura es el Servicio de Seguro Social, a la cual se afilian obligatoriamente los obreros, pudiendo afiliarse además parte de los trabajadores por cuenta propia.^{25/} El Servicio de Seguro Social (S.S.S.) cubre de este modo a parte de los sectores sociales considerados como claves para el descenso de la fecundidad. Los sectores sociales claves que no quedan cubiertos por el S.S.S. no tienen otro acceso a la seguridad social que aquélla que se otorga a todos los residentes del país y que corresponde al acceso a algunas prestaciones en materia de salud (Véase cuadro V-5).

Por tal motivo, el análisis de los cambios en cobertura y de las acciones emprendidas durante el período 1952-1970 se centra básicamente en esta institución.

Se supone que el S.S.S., al exigir la afiliación obligatoria de los obreros, cubre desde su creación prácticamente a la totalidad de ese sector social. A partir de la información disponible no es posible inferir exactamente cuál es el porcentaje real de ese estrato que se encuentra cubierto, ya que dentro del número de cotizantes se encuentran también los trabajadores por cuenta propia. Por lo tanto, las cifras presentadas en el cuadro V-17 son sólo una ponderación de la relación entre los cotizantes del S.S.S. y la población económicamente activa y el número de obreros en la población total. El aumento que se observa entre 1960-1970 corresponde probablemente a un mayor número de trabajadores por cuenta propia por efecto de la aprobación de la ley que en 1969 eleva de uno a tres sueldos vitales el límite superior que regula la afiliación de los trabajadores por cuenta propia al S.S.S.

^{25/} 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 afiliados al S.S.S.

Cuadro V-17

COTIZANTES S.S.S. EN RELACION A PEA Y OBREROS

Años	1 Cotizan. S.S.S.	2 PEA	3 Obreros	1/2	1/3
1952	1.078.700	2.155.293	1.145.310	50,0	94,0
1960	1.240.000	2.349.841	1.251.565	53,0	99,0
1970	1.476.000	2.564.380	1.092.580	58,0	135,0 ^{a/}

Base de los cálculos: Anuario S.S.S. y Censo.

a/ Cotizantes S.S.S. = Obreros + otros.

El aumento en el número de cotizantes en relación a la población económicamente activa se distribuye en forma muy desigual a lo largo del país. En las provincias del Norte, por ejemplo, que tuvieron inicialmente un alto nivel de cobertura, ésta descendió apreciablemente en la década del 60. En cambio, durante esos mismos años aumentó fuertemente la cobertura de los cotizantes ubicados en las provincias entre Curicó y Malleco a excepción de los cotizantes residentes en la provincia de Arauco (Cuadro V-18), y la reducción de la cobertura en las provincias del Norte estaría asociada a la terciarización de esa región, predominantemente urbana. El aumento en las de la región central podría atribuirse a aumentos de cobertura entre los obreros agrícolas de esas regiones.

Cuadro V -18

PORCENTAJE DE ASEGURADOS Y TASAS DE CAMBIO DE COTIZANTES
DEL S.S.S. EN RELACION A LA PEA

Provincias	1951 ^{a/}	1960	Porcentaje de cambio 51-60	1970	Porcentaje de cambio 60-70
Tarapacá	56,9	42,7	-25	37,5	-12
Antofagasta	61,0	63,6	4	50,2	-21
Atacama	46,0	64,1	39	36,2	-44
Coquimbo	52,3	48,2	- 8	49,7	3
Aconcagua	54,4	63,8	17	49,9	-22
Valparaíso	50,6	55,2	9	49,4	-11
Santiago	47,0	48,2	3	51,4	7
O'Higgins	59,2	63,1	7	64,6	2
Colchagua	67,1	72,5	8	77,5	7
Curicó	50,8	66,9	32	91,4	37
Talca	57,7	63,0	9	86,6	37
Máule	30,3	43,5	44	70,8	63
Linares	56,9	59,1	4	80,5	36
Ñuble	41,4	51,6	25	77,2	50
Concepción	53,0	56,9	7	79,1	39
Arauco	45,2	53,4	18	50,1	- 6
Bío-Bío	52,4	61,2	17	72,3	18
Malleco	45,7	52,6	15	63,4	21
Cautín	32,7	39,9	22	42,9	8
Valdivia	52,0	54,6	5	55,9	2
Osorno	55,8	50,4	-10	59,9	19
Llanquihue	29,9	38,9	30	38,9	--
Chiloé	13,3	19,6	47	22,9	17
Aysén	28,4	32,1	13	47,2	47
Magallanes	63,4	48,9	-24	50,4	5
Total País	48,6	51,9	7	56,2	8

Fuente: Anuarios Estadísticos del S.S.S. y Censos.

a/ Las cifras de la PEA corresponden al año 1952.

Los cambios en cobertura en las distintas ramas de la actividad económica corroboran la tesis que sostiene que el aumento de cotizantes, entre el 60 y el 70, se debió principalmente a una mayor incorporación de los obreros agrícolas al sistema de seguridad social (cuadro V-19). Es probable que la mayor incorporación de los obreros agrícolas durante esos años se deba al efecto que la Reforma Agraria tuvo sobre los propietarios agrícolas, quienes en su mayoría se ajustaron con mayor rigor a las leyes del trabajo para evitar ser expropiados por la causal de mala explotación del predio.

Cuadro V-19

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 comunicaciones	28,0	16,0	19,0
Servicios	29,0	22,0	20,0

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

El aumento en el número de cotizantes entre los años 1952-1970 no refleja, sin embargo, el más importante de los cambios en cobertura ocurrido durante esos años. La mayor cobertura en estos años corresponde a la extensión de beneficios al núcleo familiar del cotizante. La ampliación en cobertura ocurrió básicamente a través del aumento de pensiones y por la dictación del

D.F.L. 245 de 1953 que estableció el derecho a percibir asignación familiar a los obreros imponentes del S.S.S. (Véase cuadro V-20). Aun cuando no es posible calcular el efecto de estos beneficios en el sector de obreros, su estimación más o menos burda en relación al total de dependientes del país permite inferir el importante significado que estos beneficios han tenido para extender la cobertura a los dependientes de los obreros (cuadro V-21).

Cuadro V-20

ASIGNACIONES FAMILIARES Y PENSIONES PAGADAS POR EL S.S.S.

Años	Asignaciones familiares	a/	Pensiones	a/
1963	1.942.830	1,00	136.326	1,00
1964	2.047.240	1,05	169.608	1,24
1965	2.124.794	1,09	207.176	1,52
1966	2.092.601	1,08	223.595	1,68
1967	2.102.056	1,08	248.358	1,82
1968	2.114.661	1,09	269.885	1,93
1969	2.148.887	1,11	284.909	2,09
1970	2.170.956	1,12	298.708	2,19

Notas: Pensiones = vejez, viudez, invalidez.

a/ Variación con respecto año 1963.

Fuente: Anuarios S.S.S. años respectivos.

Cuadro V-21

POBLACION NO CUBIERTA POR EL S.S.S.

	1952	1960	1970
Población total	5,911,758 <u>a/</u>	7,339,344	8,834,810
PEA	2,155,298	2,349,841	2,564,380
Pasivos	3,756,460	4,989,503	6,270,430
· Pensiones	13,507	12,258	298,708
Dependientes	3,742,953	4,977,245	5,971,722
Asig. Familiar	- <u>b/</u>	1,343,322 <u>c/</u>	2,170,956
Dependientes no cubiertos	3,742,953	3,633,923	3,800,766
% población total no cubierta	100,00	49,51	43,02

Fuente: Censo para la población total y PEA, y anuarios S.S.S. para las asignaciones familiares y pensiones.

a/ 1952: los datos de población total son de 1951.

b/ La asignación familiar obrera rige desde 1953.

c/ 1960: los datos de asignación familiar incluyen sólo régimen general.

En resumen, los grandes cambios en cobertura en el área de la seguridad social durante el período 1952-1970 se deben a:

- la elevación del límite superior que permite la afiliación de los trabajadores por cuenta propia al S.S.S.;
- la mayor incorporación de los obreros agrícolas;
- la ley (D.F.L. 245) que da derecho a los obreros a recibir protección en las contingencias derivadas de las responsabilidades familiares (asignación familiar); y
- el aumento de cobertura de las contingencias por término de la capacidad de trabajo (especialmente pensiones).

Los dos primeros puntos han contribuido al aumento de cobertura en los cotizantes y los dos siguientes al aumento de cobertura de los dependientes de los cotizantes.

d) Nuevos beneficios y otras acciones en el campo de la previsión social.

El beneficio que mayor impacto tuvo durante estos años fue el ya comentado de recho 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 16744 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.

Fuera de los cambios en cobertura y de los nuevos beneficios otorgados durante estos años, las acciones en general tendieron a una mejor administración del servicio y a producir dos efectos considerados como básicos:

- igualar las diferencias existentes entre los beneficios percibidos por obreros y empleados, y

- mantener el valor real de los beneficios adquiridos amenazado por la fuerte inflación que predominó durante los años bajo análisis.

En estos dos últimos aspectos, el mayor esfuerzo se realizó en torno al valor de la asignación familiar y de las pensiones. Por ejemplo, ya en 1955, dos años después de la dictación de la ley que establece la asignación familiar para los obreros, se elevó su monto por carga. En 1959 se realizó el primer intento por igualar la asignación de obreros y empleados aumentándose en igual suma a ambos grupos. Sin embargo, esta política tuvo éxito relativo. La asignación familiar obrera mantuvo su valor real y disminuyó su distancia en relación a la de empleados. A pesar de ello, la igualación no se logró. (Ver Cuadros V-22, V-23 y V-24).

Cuadro V-22

MONTO LIQUIDO ANUAL DE ASIGNACIONES FAMILIARES POR CARGA FAMILIAR
(Escudos de cada año)

Año	S.S.S.	Empleados Públicos	Empleados Particulares
1954	2,19	11,88	15,72
1955	8,11	18,84	24,60
1956	15,60	38,40	40,56
1957	21,87	53,88	60,00
1958	23,23	56,40	76,80
1959	33,63	67,20	95,82
1960	33,63	69,20	105,56
1961	38,84	79,28	126,72
1962	39,49	78,49	128,70
1963	45,73	90,14	157,20
1964	58,94	132,06	222,06
1965	114,43	180,00	310,80
1966	159,51	240,00	404,52
1967	208,05	288,00	512,52
1968	260,06	336,00	648,00
1969	346,75	444,00	925,02
1970	520,12	816,00	1.237,02

Fuente: Onetto, Enrique, Política de Remuneraciones, Indices de Sueldos y Salarios, CEPLAN, 1972.

Cuadro V-23

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, Ibíd.

Cuadro V-24

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.

Finalmente, durante todos estos años se intentó solucionar el problema de vivienda de los asegurados. Con este propósito se otorgaron préstamos y se canalizaron los fondos disponibles de las cajas a la construcción de viviendas. No se cuenta con cifras que permitan evaluar el alcance de estas iniciativas.

B. La Política de Salud

a) Las Políticas de Salud en Chile hasta 1952

La atención en el área de salud se encontró originalmente en manos de la iniciativa privada. Así, por ejemplo, durante 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.

Desde que se creara la Beneficencia, los médicos que allí trabajaron elaboraron una serie de proposiciones que se incorporaron a la Constitución de 1925. Estas ideas son las que marcan un cambio cualitativo en los criterios

para abordar los problemas relativos a la salud. Merece destacarse entre ellos el reconocimiento por parte del Estado de la obligación de velar y proveer de medios para lograr que la población pueda ejercer su derecho a la salud.

Fruto de este esfuerzo fue también la dictación de la Ley 4054 de 1924, 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 orientaron 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 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 preventivamaterno-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 10233 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, a sí 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 10383, 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".^{26/}

b) La Política de Salud durante el período 1952-1970: características generales.

Desde la creación de la Caja de Seguro Obrero, la atención médica quedó vinculada a la previsión social. Es por ello que las prestaciones en salud a las cuales tiene derecho un individuo dependen del servicio médico correspondiente al régimen previsional al que se encuentra afiliado.

Con la dictación de la ley 10383 todos los imponentes y jubilados del S.S.S. y sus cargas familiares, y también la población considerada "indigente", tienen derecho a recibir atención gratuita, tanto preventiva, de fomento y/o curativa en los locales del S.N.S.

^{26/} Rodríguez, Fernando, "Estructura y Características del Sector Salud" en Salud Pública y Bienestar Social, CEPLAN, 1976.

Los empleados en general, salvo escasas excepciones,^{27/} hasta 1969 al dictarse la ley de Medicina Curativa (Ley 16781), sólo tuvieron acceso a las acciones de fomento y protección de la salud reconocidas por el régimen previsional al cual se encontraban sujetos los cuales, en general, se administraban a través del SERMENA.

Paralelo a este tipo de medicina socializada, se presta atención de carácter privado. El valor de estas prestaciones debe ceñirse a los aranceles que fija el Ministerio de Salud conjuntamente con los colegios profesionales respectivos.

No obstante, la demanda por servicios de salud no ha podido ser totalmente cubierta por los servicios estatales y por el ejercicio privado de la profesión. Alrededor de 1969, una investigación sobre recursos humanos en salud, realizada por el Ministerio de Salud, 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 debe recurrir a la medicina privada (cuadro V-25).

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 V-26).

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

^{27/} Algunas cajas de empleados con anterioridad a la Ley de Medicina Curativa otorgaban a sus imponentes este tipo de atención. Es el caso, entre otros, de los afiliados a la Caja de la Marina Mercante, a la Caja de Empleados Municipales, a la sub-sección imponente del Departamento de Bioestadística de la Caja de Empleados Públicos.

Cuadro V-25

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	1.961	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 V-26

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.

proporción, más de la 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 recibe (cuadro V-27).

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.^{28/}

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 V-28). De esta manera, el conjunto de medidas que se concretaron a partir de la Ley 10383 tienen que haber tenido un efecto muy significativo en la elevación del nivel de vida de los sectores de bajos ingresos.

Este impacto puede observarse tomando como indicador la evolución de las tasas de mortalidad infantil. Estas tasas desde el año 1960 muestran una clara tendencia al descenso a lo largo de todo el país (cuadro V-29). No obstante, si bien ésta es la tendencia nacional, de Arauco al sur el descenso es menor que en las provincias de más al norte. Se podría entonces pensar que, si éste es un buen indicador, ha habido una distribución desigual de los recursos de salud en el país.

^{28/} El nivel de ingresos puede dejar al margen a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores familiares, tanto por superar sus ingresos el límite superior que permite la afiliación, como por ser éstos tan bajos que el aporte que les corresponde hacer al S.S.S. resulta excesivo para dicho nivel.

Cuadro V-27

**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 instituciones públicas	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.

Cuadro V-28

BENEFICIOS COMO PORCENTAJE DEL INGRESO FAMILIAR, 1969

Ingreso familiar (Sueldos vitales)	Beneficiarios S.N.S.	Beneficia- rios, Semana
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.

Cuadro V-29

TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL Y SU VARIACION PORCENTUAL, POR
PROVINCIAS PARA LOS AÑOS QUE SE INDICAN

V-66

Provincias	1953	1958	1963	1967	1971	Δ 53-58	Δ 58-63	Δ 63-67	Δ 67-71
Tarapacá	82.7	94.6	66.0	59.8	55.1	14.4	(-)30.2	(-) 9.4	(-) 7.9
Antofagasta	116.2	135.2	104.3	104.2	61.2	16.4	(-)22.9	0.0	(-)41.3
Atacama	112.2	119.9	95.1	97.8	62.0	6.9	(-)20.7	7.7	(-)29.4
Coquímbo	126.7	132.0	121.9	96.9	74.0	4.2	(-) 7.7	(-)20.5	(-)23.6
Aconcagua	84.2	108.8	78.3	88.0	67.5	29.2	(-)28.0	12.4	(-)23.3
Valparaíso	95.6	96.4	85.6	72.9	51.5	0.8	(-)11.2	(-)14.8	(-)29.4
Santiago	80.4	93.3	76.5	64.0	49.6	16.0	(-)18.0	(-)16.3	(-)22.5
O'Higgins	113.7	130.0	104.4	101.9	70.3	14.3	(-)19.7	(-) 2.4	(-)31.0
Colchagua	104.6	116.8	97.0	82.3	68.0	11.7	(-)17.0	(-)15.2	(-)17.4
Curicó	107.3	142.5	109.3	101.6	84.8	32.8	(-)23.3	(-) 7.0	(-)16.5
Talca	111.5	153.0	132.2	103.5	70.1	19.3	(-) 0.6	(-)21.7	(-)32.3
Maule	81.9	120.5	102.0	104.2	79.1	47.1	(-)15.4	2.2	(-)24.1
Linares	106.3	121.3	120.7	102.1	77.3	14.1	(-) 0.5	(-)15.4	(-)24.3
Ñuble	133.9	149.9	134.6	141.4	103.5	7.5	(-) 6.5	5.1	(-)26.8
Concepción	113.5	137.4	130.9	122.0	94.8	21.1	(-) 4.7	(-) 6.8	(-)22.3
Arauco	135.7	137.8	148.7	126.6	122.4	1.5	7.9	(-)13.5	(-) 4.8
Bío-Bío	104.0	142.5	127.5	129.0	115.4	37.0	(-)10.5	1.2	(-)10.5
Malleco	128.4	126.3	123.5	118.8	110.3	(-) 1.6	(-) 2.2	(-) 3.8	(-) 7.2
Cautín	94.8	97.1	108.1	97.4	91.2	2.4	11.3	(-) 9.9	(-) 6.4
Valdivia	111.7	120.8	116.5	113.8	101.7	8.1	(-) 3.6	(-) 2.3	(-)10.6
Osorno	121.3	133.0	137.6	127.2	104.5	9.6	3.5	(-) 7.6	(-)17.8
Llanquihue	112.0	115.4	119.2	128.9	106.4	3.0	3.3	8.1	(-)17.5
Chiloé	145.8	161.1	146.4	105.6	115.1	10.5	(-) 9.1	(-)27.9	9.0
Aysén	114.0	100.1	125.1	111.4	95.9	(-)12.2	25.0	(-)11.0	(-)13.9
Magallanes	69.7	80.1	54.6	56.0	44.7	14.9	(-)31.8	2.6	(-)20.2

Fuente: A partir de Tapia, Raúl, Tasas de mortalidad por provincia en Chile.

Δ: Tasa de cambio.

b) Las acciones de los Gobiernos.

i) Cobertura. La implementación de la Ley 10383 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 V-30 y V-31).

No obstante, el impacto que se hizo sentir en el aumento de 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 aumento en relación a la cantidad de población cubierta no fue constante y manifestó una tendencia decreciente especialmente en las horas de atención médica a fines de éste.

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 que no eran de fácil implementación. Sin embargo, es también posible que ello se deba a la combinación de dos fenómenos de distinto orden; por un lado, al aumento de la población y, por otro, al paulatino descenso que se observa en el presupuesto de salud (cuadro V-32).

Sin embargo, el aumento de cobertura fue una preocupación constante en estos años. Junto con la construcción de hospitales, se implementó una serie 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 imponentes en las zonas menos pobladas del país.

Cuadro V-30

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	59.9	13.7	16.5	70.9	22.1	13.1
Aconcagua	42.4	(-) 10.3	22.5	21.8	(-) 11.5	17.5
Valparaíso	69.9	(-) 6.8	(-) 8.6	97.4	2.3	(-) 17.9
Santiago	75.4	4.1	(-) 5.2	119.1	19.3	(-) 13.3
O'Higgins	103.7	(-) 4.6	25.7	129.8	(-) 0.7	1.1
Colchagua	87.6	(-) 3.9	29.8	145.8	4.9	20.2
Curicó	288.7	(-) 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	(-) 20.5
Arauco	59.3	19.3	20.3	252.1	27.6	(-) 8.8
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
Chiloé	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 V-31

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	0,3	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.

Cuadro V-32

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	422.002.600	7,93
	1967	519.582.500	7,72
	1968	600.406.320	6,87
	1969	795.306.000	6,19
	1970	1.093.292.000	5,60
			$\bar{x} = 6,91$

Durante la década del sesenta, la preocupación por atender a la población aún no cubierta fue aun más manifiesta. En 1965 se elaboraron dos planes 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 servicio médico de emergencia con atención vespertina y nocturna. El segundo creó los Consultorios Periféricos ubicados en poblaciones marginales y áreas rurales. En 1967, dentro de este plan ya existían 27 postas rurales que daban atención médica integral.

En estos años se dio prioridad a la cobertura de la demanda en el campo materno-infantil. El aumento de consultas médicas en obstetricia y pediatría es mayor que el de consultas médicas totales prácticamente en todas las provincias del país hasta 1964. A partir de ese año, este tipo de consultas disminuyó en relación al total, observándose una tendencia a un crecimiento negativo en numerosas provincias del país (cuadro V-30). Es necesario destacar que esta disminución no corresponde a un cambio de la política oficial.^{29/} Esta debiera entenderse más bien como una insuficiencia del servicio.

ii) Nuevos beneficios: planificación familiar. A fines de 1965 se define por primera vez en el país una política de regulación de la natalidad. Esta política se diseñó en el subdepartamento de Fomento de la Salud y fue aprobada por unanimidad por el Consejo Técnico del Servicio Nacional de Salud. Entre los antecedentes que se señalaron para fundamentar esta política se destacó el efecto de las tasas de natalidad persistentemente altas, de la frecuencia de los abortos -uno por cada cinco nacidos vivos (cuadro V-9)- y la influencia que

^{29/} De Kadt, Emmanuel, Livingston, Mario y Raczynski, Dagmar, "Políticas y Problemas de Salud, 1964-1973", en Salud Pública y Bienestar Social, CEPLAN, 1976, pp. 132-133.

estos problemas tienen sobre la familia y la comunidad. Para implementar esta política se propuso incorporar las actividades de regulación de la natalidad a los programas regulares de asistencia materno-infantil del Servicio Nacional de Salud. De este modo, las beneficiarias de la nueva política fueron las usuarias de este último servicio.

No obstante ser ésta la primera vez que se formula una política de regulación de la natalidad, los programas de planificación familiar tenían a esa fecha una larga historia en el país.

Las actividades de regulación de la natalidad se iniciaron en Chile en forma aislada y en pequeña escala 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.

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.

Hasta el año 1965, fecha de la formulación de la política en cuestión, el Servicio Nacional de Salud prestó respaldo a los centros y consultorios de planificación de la familia que funcionaron en hospitales de Santiago y de algunas provincias, cooperando con personal médico, matronas y auxiliares. Sin embargo, la continuidad y extensión de estos programas ha sido variable por la

Cuadro V-33

HOSPITALIZACIONES OBSTETRICAS TOTALES Y POR ABORTO.
SERVICIO NACIONAL DE SALUD, CHILE, 1964-1973

Años	Total	Por aborto	%
1964	266.382	56.391	21,2
1965	271.689	56.130	20,7
1966	274.842	54.127	19,7
1967	277.290	54.213	19,6
1968	266.394	47.430	18,0
1969	259.442	44.895	17,4
1970	261.027	44.771	17,2
1971	269.687	44.163	16,4
1972	284.284	43.329	15,2
1973	282.127	44.771	15,9
% variación	+5,9	-20,6	

Fuente: Cabrera, René; Delgado, Guillermo; Tuche, Erica; y Avendaño, Onofre, Evaluación de 10 años de planificación familiar en Chile, Diciembre de 1975.

reticencia de algunos sectores a implementar acciones que tienen un efecto negativo sobre el crecimiento de la población, o bien, porque han sido rechazadas e nérgicamente por la Iglesia Católica. De este modo, aun cuando estas acciones se llevaban a cabo en hospitales del S.N.S., el Ministerio de Salud nunca se pro nunció sobre ellas y no las consideraba parte de sus programas.

Luego de la formulación de la política de regulación de la natalidad, en 1966 el S.N.S. formó una comisión para que de acuerdo a la posición fijada por el Ministerio de Salud, se preocupara de incorporar a su programa oficial de ac tividades las correspondientes a regulación de la natalidad. Una circular del S.N.S. determinó los propósitos de estas acciones y especificó las prioridades de cobertura. En cuanto a los propósitos, esta circular señaló que se deseaba reducir las tasas de mortalidad materna condicionadas en gran medida por el aborto provocado; reducir las tasas de mortalidad infantil, determinadas en for ma importante por el deterioro en los niveles de vida de vastos sectores de la población y promover la paternidad responsable. Entre las prioridades de cober tura, en la circular se indica que se protegería al 100 por ciento de las muje res 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 colabora ción médica, financiado por el I.P.P.F.

En 1968 una nueva circular del Director del Servicio estableció la cober tura 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.

No obstante esta limitación, en el cuadro V-34 se observa que hasta el año 1968 la cobertura del programa es mucho menor que el límite máximo señalado y que pese a la aparente libertad con que se habría desarrollado el programa, hasta esa fecha su alcance queda muy por debajo de la cobertura propuesta.

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 de dichos programas (cuadro V-35).

Medicina Curativa:

A fines de 1969, se dictó la Ley N°16.781, la cual se llamó de "Medicina Curativa".

Esta ley aseguró a los empleados públicos y privados y a sus cargas familiares el acceso a prestaciones para recuperar la salud.

Cuadro V-34

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

V-76

Años	Mujeres en edad fértil			Usuarías activas en regulación de fecundidad			% Cobertura		
	Total M.E.F. <u>a/</u>	Beneficiarias S.N.S. <u>b/</u>	No beneficiarias S.N.S. <u>c/</u>	Total	S.N.S.	No S.N.S.	Total	S.N.S.	No S.N.S.
1964	1.883.474	1.318.432	565.042	59.341	22.693	36.648	3,5	1,7	6,5
1965	1.928.281	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	1.448.845	620.934	248.023	163.465	79.158	12,0	11,7	12,8
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	296.954	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	2.262.233	1.583.563	678.670	420.226	222.895	197.331	18,6	14,1	23,1
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: Cabrera, René, Delgado, Guillermo, Taucher, Erica, Avendaño, Osofre, 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 V-35

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.

Accidentes del Trabajo:

En 1967 se legisló sobre los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. El objetivo de esta ley fue dar protección y garantías a todos los trabajadores del país en las contingencias que se derivan de la acción de trabajar. Como ya se comentara en la sección sobre previsión social, esta ley llenó un importante vacío en la legislación social de la época.

iii) Otras acciones.

Durante este período, aparte de los nuevos beneficios que se otorgaron a través de la legislación, las acciones regulares del S.N.S. se orientaron principalmente al campo de la prevención de la salud.

Las acciones de prevención de la salud se dirigieron a aspectos sanitarios, de higiene ambiental y alimentarios. Se prestó así especial atención a la acción epidemiológica, declarándose en 1963 la vacunación obligatoria contra las principales enfermedades infecciosas, tales como difteria, tifoidea y poliometitis. Por otra parte, con ayuda externa (BID-UNICEF), se inició también en 1963 un vasto programa de instalación de agua potable rural en localidades de más de 200 y menos de 1.000 habitantes. Entre 1964 y 1968 se logró aumentar en un 16 por ciento las conexiones de agua potable.

La preocupación de prevención de la salud llevó también, en 1956, a reformar el Código Sanitario y, en 1965, a reorganizar la Oficina de Saneamiento Rural y a desarrollar acciones de saneamiento e higiene de alimentos. En los programas materno-infantiles se dio apoyo especialmente a la distribución gratuita de leche.

En el área de capacitación, a partir de 1962, se dio especial importancia a la realización de programas integrados sobre Salud Pública y Educación Sanitaria en las escuelas normales del país.

VI. CONCLUSIONES

1. La Transición Demográfica y los Sectores Sociales Claves

En el contexto latinoamericano la trayectoria de la transición demográfica chilena se ubica en una posición intermedia entre el patrón argentino, caracterizado por un descenso regular y casi paralelo de la mortalidad y de la fecundidad, con tasas moderadas de crecimiento vegetativo de la población, y el patrón de países como Costa Rica, en los que la caída de la fecundidad no se inicia sino cuando la mortalidad ha alcanzado ya niveles muy bajos, por lo que experimentan un período de fuerte aceleración del crecimiento poblacional.

La tasa bruta de mortalidad en Chile osciló desde principios de siglo hasta comienzos de la década del 20 en torno a valores del orden de 30 por mil. Es recién a partir de 1925 que se inicia un descenso mantenido gracias al cual a comienzos de los años 50 la tasa de mortalidad llega a un 15 por mil y en 1970 alcanza a ser ligeramente inferior a 9 por mil. Este proceso resulta en gran medida de una importante reducción de la mortalidad en el primer año de vida y, en general, en las edades jóvenes. Es así como la mortalidad infantil que se estimaba para 1925 en 238 por mil nacidos vivos, inicia a partir de ese año una caída sostenida que la lleva en 1950 a 133 por mil y en 1970 a 79 por mil. Estos importantes cambios en los niveles y en la estructura de la mortalidad condujeron a una elevación de la esperanza de vida al nacer desde 32 años alrededor de 1920 a 62 años hacia 1970.

La natalidad siguió una trayectoria diferente. Desde principios de siglo hasta 1932 la tasa bruta de natalidad osciló en valores ligeramente superiores a 40 por mil. Durante la década del 30 se produjo una primera caída hasta valores cercanos a los 37 por mil, nivel que se mantuvo con oscilaciones hasta 1963. Es a partir de ese año que se inicia una caída rápida y mantenida que conduce en 1970 a una tasa de 28 por mil.

A pesar de que los cambios de mayor magnitud en la natalidad no se inician al nivel nacional sino a mediados de la década del 60, se observa en los períodos anteriores importantes cambios en la estructura de la fecundidad por edad, que se caracterizan por su progresiva concentración en las edades más jóvenes. Así, la contribución de las mujeres menores de 30 años a la fecundidad total, que en 1930 era de 48 por ciento, llega a ser en 1970 de 62 por ciento. La cúspide de la curva de fecundidad por edades que se encontraba hacia 1930 en el grupo de mujeres de 30 a 34 años, se había trasladado ya en 1940 al grupo de 25 a 29 y aparece en 1970 ubicada en el grupo de edad de 20 a 24 años.

El conjunto de evidencias recogido a través de los diversos estudios específicos realizados en el marco del proyecto (ver capítulos II y III) conducen a pensar que esta particular trayectoria de la fecundidad sería el resultado de una transición demográfica desfasada por sectores sociales.

Los niveles relativamente bajos de fecundidad que se encuentran ya en 1950 en un grupo de comunas urbanas pertenecientes a las principales ciudades del país, entre las que se destacan las comunas residenciales con mayor concentración de clase media tanto en Santiago como en la zona de Valparaíso, y

la mantención, por otra parte, de niveles altos de fecundidad en el grueso de las comunas rurales e incluso en algunas urbanas de composición predominantemente proletaria y marginal, permiten pensar que sería la clase media urbana, que comienza a consolidarse y a crecer a partir de la década del 20, la que habría dado cuenta del descenso de la fecundidad observado a nivel nacional durante la década del 30. La encuesta de fecundidad en el Gran Santiago realizada por CELADE en 1959 mostró que en esa época existían importantes diferencias de fecundidad entre las comunas residenciales con claro predominio de clase media y las comunas predominantemente obreras, hallazgos que son consistentes con los relativos al conjunto de las comunas urbanas del país provenientes del análisis de comunas para 1952 y para 1960. Avanzando en el tiempo, se agregan a lo anterior los resultados del análisis de fecundidad por estratos sociales (ver capítulo III, sección 1). Se pudo verificar ahí que la fecundidad acumulada de las mujeres que en 1970 tenían entre 25 y 29 años difería significativamente entre los estratos urbanos, siendo mayor en los estratos obreros. Esta medida resume de manera aproximada el comportamiento reproductivo ocurrido a lo largo de la década del 60, confirmando que en esa época persistían las diferencias entre estratos. Por su parte los resultados de la encuesta en poblaciones marginales del Gran Santiago, efectuada en 1967, pusieron en evidencia que, aunque las mujeres de ese sector social habían cambiado ya en esa época la orientación de su comportamiento reproductivo y en su gran mayoría deseaban o habrían deseado tener una familia pequeña, de hecho habían tenido hasta años muy recientes una fecundidad tan elevada como la prevaleciente en las áreas rurales. Por último, el análisis de las comunas en 1970 mostró que durante la década anterior no sólo cayó la

fecundidad sino que la diferencia entre las comunas urbanas de alta y baja fecundidad en el pasado tendió notoriamente a reducirse, avanzándose hacia una creciente homogeneidad en el comportamiento reproductivo al interior del contexto urbano.

En síntesis, este conjunto de evidencias, aunque no permiten reconstruir trayectorias de cambio de la fecundidad por sectores sociales, permiten al menos concluir que en el contexto urbano las clases medias habrían antecedido al resto en la reducción de su fecundidad; que el estrato marginal habría sido presumiblemente el último sector en sumarse a este proceso, y que hacia fines de la década del 60 ya todos los sectores urbanos habrían estado reduciendo su fecundidad y se habrían ido acortando las distancias que los separaban en el pasado en este particular aspecto.

Atendiendo ahora al medio rural, el análisis a nivel de comunas en tres contextos socio-espaciales mostró que la fecundidad media de las comunas de alta y media ruralidad no difería mayormente en la década del 50 y que la caída generalizada que se observa durante la década del 60 afecta por igual a ambos contextos. Los resultados de ese análisis, aunque consistentes con las hipótesis propuestas en cuanto a una menor fecundidad en el sector capitalista (asalariados) de la población agrícola, les prestan sólo un débil soporte empírico. Así, en el análisis sincrónico de las comunas de alta ruralidad se encontró una asociación negativa entre los indicadores de modernización de la estructura productiva agrícola y la fecundidad marital. Del mismo modo, en el análisis diacrónico el grado en que uno de estos indicadores varió entre 1955 y 1965 (aumento de superficie agrícola abonada) mostró un cierto grado de asociación con la magnitud del descenso de la fecundidad. Sin embargo, las correlaciones encontradas, aunque significativas, son débiles.

La construcción de estratos sociales en base al censo de 1970 permitió constatar que al final del período considerado los "asalariados" en la agricultura tenían una fecundidad superior a la de los trabajadores por cuenta propia en ese sector, categoría esta última que estaría formada principalmente por pequeños propietarios con explotaciones de tipo familiar o subfamiliar. Este hallazgo estaría aparentemente en contradicción con las hipótesis propuestas. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que por razón de la legislación social vigente en 1970, en la categoría censal "agricultores y afines que son empleados" -que reúne a las dos terceras partes de la PEA agrícola- se incluyen tanto los asalariados sin tierra (proletariado rural), vinculados a las explotaciones más modernas, como a los "inquilinos", vinculados a las explotaciones tradicionales y a los "asentados", pertenecientes a las explotaciones de la Reforma Agraria. Estos dos últimos tipos de trabajador agrícola tenían en común el ser semi-asalariados con tenencia de tierra. Se trata, en consecuencia, de una categoría internamente muy heterogénea en términos de la inserción en la estructura productiva que no resulta adecuada para contrastar la hipótesis. No obstante, aunque la información disponible no haya permitido estudiar por separado el comportamiento reproductivo de los distintos sectores que componen la gran masa de asalariados agrícolas, las evidencias acumuladas permiten concluir al menos que entre 1960 y 1970 se produjo un descenso importante y generalizado de la fecundidad en el conjunto de las comunas rurales, en el que esa masa asalariada sin duda ha participado, dada su alta ponderación en la población rural; en segundo lugar, que en 1970 existían niveles diferenciados de fecundidad, siendo ésta considerablemente más baja en el muy reducido estrato alto de los empleadores agrícolas (menos del 4 por ciento de la PEA agrícola) que en el estrato medio de los pequeños

propietarios (31 por ciento), y en éstos que en la masa de los asalariados (66 por ciento). Dos explicaciones pueden darse a este fenómeno: todos tenían niveles altos de fecundidad en el pasado y en los estratos alto y medio se produjo un descenso simultáneo pero mayor que en la masa campesina o los estratos más altos precedieron a las relativamente más bajos en el cambio del comportamiento reproductivo. Aceptando la segunda hipótesis como más plausible, de todos modos los desfases no pueden haber sido muy importantes debido a la brevedad del lapso en que el proceso de cambio se generalizó.

Teniendo en cuenta su fecundidad aún relativamente alta en la década 1960-1970 y su tamaño, los sectores sociales claves para la transición demográfica que fue posible identificar mediante el análisis de la fecundidad por estratos sociales, serían los estratos urbanos bajos y medios bajos y los estratos rurales bajos y medio. Estos sectores, que en conjunto incluían a aproximadamente la mitad de la población, concentraban cerca del 90 por ciento de las mujeres con fecundidad alta (sobre el promedio). A pesar de que se detectó una variabilidad de la fecundidad al interior de los estratos, muy superior a la existente entre ellos, pudo apreciarse que era en los estratos "claves" antes mencionados en donde la variabilidad interna era relativamente menor. Este mismo análisis permitió establecer que las mujeres con alta fecundidad se concentraban en alto grado en familias cuyos jefes participaban en actividades agrícolas, mineras, de la construcción e industriales. Las de baja fecundidad se concentraban en hogares cuyos jefes participaban en actividades terciarias. Atendiendo a la educación del jefe de hogar, se constató una fuerte asociación inversa entre ésta y la fecundidad, detectándose un umbral

en torno a los diez años de instrucción. Se constató, por último, una vez más que la concentración relativa de mujeres de alta fecundidad era mayor en las áreas rurales que en las urbanas, aunque cerca del 40 por ciento de las mujeres urbanas tenían fecundidad sobre el promedio.

Las diferencias de fecundidad entre los estratos encuentran así un principio de explicación en esas tres variables. Los estratos considerados claves por su alta fecundidad tenían en general los niveles más bajos de instrucción y estaban insertos en la estructura productiva predominantemente en el sector primario rural y en el secundario urbano. El ser terciarios, educados y urbanos caracterizaría a los sectores de menor fecundidad.

Este análisis no permitió identificar los factores que explicarían la gran variabilidad al interior de los estratos, en gran medida porque éstos eran por construcción bastante homogéneos en cuanto a las variables independientes consideradas.

2. Los Factores Sociales del Descenso de la Fecundidad

A. La Explicación de las Diferencias

La búsqueda de los factores económicos y sociales que dan cuenta del descenso experimentado por la fecundidad en Chile en la década del sesenta empleó en forma combinada análisis sincrónicos y diacrónicos. Los primeros, utilizando las comunas como unidad de análisis, mostraron que la nupcialidad, como variable intermediaria de la influencia de los factores socio-económicos sobre la fecundidad, se ha comportado de manera diferente en los contextos polares de alta ruralidad y urbanos. En el contexto de alta ruralidad las variables socio-económicas, produciendo una migración selectiva por sexos, habrían

conducido a una razón de masculinidad relativamente menor en las áreas menos "desarrolladas", lo que a su vez explicaría que en esas áreas tendiera a existir un mayor porcentaje de solteras que en las relativamente más "desarrolladas". Habría ocurrido así que en las áreas donde la fecundidad marital tendía a ser más alta, el porcentaje de solteras tendía a serlo también, produciéndose una cancelación parcial de ambos efectos a nivel de la TFG. En el contexto urbano, por el contrario, debido en parte al predominio neto de la migración femenina hacia los centros urbanos más desarrollados y con mayor grado de terciarización, y en parte a la influencia en estos mismos centros de los mayores niveles de instrucción y de la mayor participación femenina en la actividad económica, el porcentaje de solteras tendía a ser mayor donde a su vez la fecundidad marital tenía a ser menor, reforzándose ambos efectos.

Los análisis de conglomerado y de regresión múltiple en los contextos polares destacaron en primer lugar la importancia del acceso a los servicios sociales -particularmente a la educación- con su efecto sobre la población en términos de nivel de instrucción. Una segunda dimensión fue la de urbanización, destacándose dentro de ella el acceso a los servicios básicos.

El análisis permitió explicar mucho más de la variabilidad de la fecundidad entre las comunas en el medio urbano que en el de alta ruralidad. En ambos se logró explicar mucho mejor el comportamiento de la nupcialidad que el de la fecundidad.

Dada la primera importancia que en todos los análisis realizados tuvo la educación, conviene recapitular aquí los principales hallazgos en relación con esa variable. Analizando las relaciones entre el nivel de educación, participación femenina en la actividad económica, nupcialidad y fecundidad en 1960, pudo comprobarse que la educación condicionaba fuertemente la participación femenina. Se constató así que las mayores tasas de participación se encontraban entre las mujeres más educadas, seguidas por las menos educadas. En las primeras, la participación se daba preferentemente en edades medias (25 a 34 años) -de gran significación para el comportamiento reproductivo- y en ocupaciones de status medio o alto. En las segundas, la participación tendía a producirse en edades más tempranas y en ocupaciones de status bajo, preferentemente servicio doméstico. Se constató también que las mujeres con mayor nivel de educación tendían a iniciar sus uniones más tardíamente. Existiría aparentemente un umbral para este efecto que estaría alrededor de los 10 años de instrucción. Se comprobó además que sobre este mismo umbral en las casadas y unidas aumentaba considerablemente la actividad económica. Consistente con lo anterior, se verificó en las casadas y unidas, al interior de cada grupo de edad, que las activas más educadas eran las que tenían menor fecundidad y las no activas menos educadas, las que tenían una fecundidad más alta. Así, el efecto de la educación sobre la fecundidad se ejercía a través de un retardo en la iniciación de las uniones maritales, de una mayor actividad económica de las mujeres casadas y de una fecundidad más baja de las casadas -educadas- activas. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que entre las no activas existían notables diferencias de fecundidad por educación, sin que pudiera establecerse con la información disponible, si esas mujeres, inactivas al momento del censo, lo habían sido o no con anterioridad y en qué medida la influencia de la educación sobre el comportamiento reproductivo habría estado mediatizada o no en el pasado por la participación femenina en la actividad económica.

B. La Explicación del Cambio

La explicación del cambio de la fecundidad -según el marco teórico adoptado- contempla la exploración de dos vertientes complementarias y en cierto grado relacionadas: la primera es la recomposición de la estructura social como resultado de un crecimiento diferencial de los sectores que la componen. La segunda es el cambio en el comportamiento reproductivo, principalmente de los sectores claves.

Respecto a la primera, la comparación de la estructura sectorial de la PEA en los tres últimos años censales mostró 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 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 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. Según los resultados de un ejercicio ya discutido en el capítulo III sección 1, la recomposición sectorial ocurrida entre 1960 y 1970 explicaría aproximadamente la mitad del cambio de la fecundidad ocurrido en ese período.

La segunda vertiente de explicación tiene que ver con el cambio en el comportamiento reproductivo de los sectores claves. Cabe destacar aquí, en primer lugar, que aunque la nupcialidad contribuía de manera importante a explicar diferencias de fecundidad entre las comunas, en el proceso concreto de descenso de la fecundidad en Chile su papel fue más bien el de atenuar la caída, ya que entre los años 1960 y 1970 habría aumentado en todos los tramos de edad. Así, el retardo en la iniciación de las uniones sexuales que cabía esperar de la considerable elevación de los niveles de educación en las mujeres jóvenes, no ocurrió, siendo ese efecto más que neutralizado por la acción de otros factores que no han sido identificados en este análisis.

El rol de la participación económica de la mujer es difícil de precisar. El análisis de comunas mostró que las tasas medias de participación en los tres contextos socio-espaciales no variaron entre 1960 y 1970, reduciéndose eso sí las diferencias entre las comunas al interior de cada contexto. El

estudio especial realizado sobre este tema puso en evidencia que la reducción en la tasa de participación femenina entre 15 y 49 años se debió únicamente a la reducción de esa tasa en el grupo más joven, presumiblemente como resultado de la expansión de la matrícula escolar. Se comprobó, además, que a lo largo del período aumentó la importancia del nivel de instrucción como determinante de la participación femenina, trayendo como resultado una reducción de la tasa de actividad en las mujeres con bajo nivel educativo y una elevación de ésta en las de nivel más alto. Estos cambios implicaron una elevación del nivel medio de educación de las activas mayor que la elevación experimentada por el conjunto de la población, así como una mayor participación femenina en ocupaciones de status medio y alto. Consistente con lo anterior, se redujo la tasa de participación de las casadas y unidas con menor nivel educativo, que es el grupo de mayor fecundidad y donde la actividad económica podría haber ejercido una influencia más significativa, y aumentó la participación económica de las casadas y unidas de nivel de instrucción alto, grupo donde la influencia del trabajo sobre el comportamiento reproductivo parece tener menos trascendencia. El ejercicio de estandarización mostró que los cambios ocurridos en la participación femenina en conjunto habrían influido más en el sentido de elevar que de reducir la fecundidad en el período 1960-1970.

La explicación del cambio en la fecundidad debe buscarse, entonces, básicamente en los factores que más explicaron sus diferencias al interior de los contextos socio-espaciales y que al mismo tiempo variaron en un sentido consistente con el cambio experimentado por la fecundidad. Las dimensiones que más se destacan son, por una parte, el acceso efectivo a los servicios sociales, particularmente a la educación y, por otra, la "urbanización".

3. Papel Redistributivo del Estado, Heterogeneidad Estructural y Cambio Demográfico

Según la segunda hipótesis general adoptada en el proyecto, 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 estructural económica.

Los antecedentes ya entregados en el capítulo V sobre niveles de salarios y su relación con los niveles de productividad permiten concluir que las marcadas diferencias de remuneraciones existentes entre ramas de actividad de distinta productividad media se mantienen entre 1960 y 1970. La creciente organización de la base laboral y la política salarial del gobierno durante la administración Frei condujeron a un crecimiento medio de los salarios muy superior al crecimiento medio de la productividad, aumentando notablemente la fracción del valor agregado asignada al factor trabajo. No obstante, la asociación entre remuneración y productividad se hizo aun más estrecha, tendiendo a aumentar más los salarios en las ramas en que ya eran más altos. Se mantiene por esto la estructura salarial, ahondándose las distancias absolutas como resultado de la elevación generalizada de las remuneraciones. Así, a pesar de las políticas del gobierno en estas materias, la heterogeneidad tecnológica se siguió expresando en la distribución del ingreso monetario de los asalariados.

Es en el ámbito de los servicios sociales donde se aprecia más claramente la acción redistributiva del Estado. En el capítulo V se entregaron numerosos antecedentes, que no cabe repetir aquí, sobre la manera como los sucesivos gobiernos comprendidos entre 1952 y 1970 implementaron las políticas de educación y seguridad social incluyendo en esta última la de salud.

Como resultado de estas políticas cabe señalar, en primer lugar, que la seguridad social, a pesar de la maraña de organismos de previsión y de intereses comprometidos, se extendió hasta alcanzar en 1970 una cobertura, a través del Servicio de Seguro Social, cercana al 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.

En el ámbito de la salud, el efecto redistributivo de la expansión de los servicios públicos ha corrido parejo con la expansión de la seguridad social. Por su parte, el comportamiento del indicador de acceso a los servicios médicos usado en el análisis de comunas permite pensar que no sólo se avanzó

considerablemente en la década del 60 en los niveles medios de disponibilidad de servicios de salud en los tres contextos estudiados, sino que además las diferencias entre las comunas al interior de cada uno de ellos tendieron a acortarse.

Es, por último, la política de educación la que parece haber tenido efectos redistributivos más importantes. El crecimiento de la matrícula en educación básica fue verdaderamente espectacular durante la década del 60, tendiendo a desaparecer las diferencias entre las comunas -y consecuentemente entre los sectores sociales- en cuanto a la accesibilidad efectiva a este servicio. Esta tendencia hacia una atenuación progresiva de la heterogeneidad entre las comunas se manifestó también en la matrícula en educación media tanto en el contexto urbano como en el de ruralidad media. Debe tenerse en cuenta que estos importantes avances en la disponibilidad de servicios de educación trajeron como consecuencia una importante elevación del nivel de instrucción en las cohortes de mujeres que fueron ingresando al contingente reproductivo durante los últimos años de la década del 60. Dado que en 1970 las tasas de fecundidad específicas más altas se encontraban en el grupo 20-24 años, el efecto de esta elevación en los niveles de instrucción sobre la fecundidad general debe haber sido, sin duda, importante.

La segunda área donde se aprecia el papel del Estado es la de la integración socio-espacial y de la "urbanización" de las áreas rurales. La política de electrificación llevada a cabo principalmente a través de la Empresa Nacional de Electricidad, así como la importante actividad desarrollada en el ámbito de las obras públicas -principalmente puentes y caminos-, durante las administraciones de Alessandri y Frei, trajeron como consecuencia un considerable

avance en la integración espacial, particularmente desde el Valle del Aconcagua hasta el extremo sur del Valle Central, donde habita la gran mayoría de la población nacional.

Los efectos de la electrificación a nivel de las viviendas fueron ya ampliamente discutidos, pudiendo establecerse que en este ámbito también la heterogeneidad tendió a atenuarse, aunque en mucho menor grado que lo ocurrido con los servicios sociales y, en particular, con la educación.

Al discutir los efectos de las políticas del Estado en los ámbitos de los servicios básicos y de los servicios sociales en Chile, es fundamental tener debidamente en cuenta tres aspectos: en primer lugar, que estas políticas, aunque no afectaron mayormente la heterogeneidad estructural económica, parecen haber contribuido significativamente a neutralizar sus efectos sociales y socio-espaciales. En segundo lugar, que su acción ha permeado todas las clases sociales y fracciones de clase, haciendo que el acceso a sus beneficios no esté condicionado por la particular forma de insertarse en la estructura productiva y que sólo secundariamente dependa en algunos casos del nivel de ingreso. Y, por último, que la propia concentración espacial de la actividad económica moderna, por sus efectos migratorios y por el patrón altamente concentrado de la urbanización que conlleva, ha reforzado el proceso redistributivo al hacer crecer más rápidamente la demanda en aquellos contextos donde el nivel de la oferta de servicios había llegado a ser más alto.

En síntesis, puede sostenerse que, en el caso de Chile, la importante caída de la fecundidad que se inicia en la década del 60 habría sido el efecto

combinado de cambios en la estructura productiva -principalmente la terciarización y secundariamente la modernización agrícola-, de un proceso de urbanización y creciente integración socio-espacial y, por último, al parecer lo más importante, de la considerable expansión de los servicios sociales con claros efectos redistributivos tanto en términos sociales como socio-espaciales.

Sin duda, el amplio desarrollo que experimenta el programa nacional de planificación familiar a partir de 1965 contribuyó a facilitar y acelerar el cambio en el comportamiento reproductivo. Pero 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 de demostración de la clase media y la legitimación del control de la fecundidad que ella estableció con su propia práctica social.

4. Democracia Participativa y Transición Demográfica: Una Hipótesis

En el capítulo IV se entregaron antecedentes sobre la evolución socio-política de Chile, la formación del Estado, el surgimiento de las clases sociales y su expresión a través de los partidos políticos y la consolidación de un

régimen político de democracia representativa. Se reseñó, además, en sus grandes líneas, las estrategias adoptadas por los tres gobiernos que se suceden entre 1952 y 1970.

Los antecedentes entregados ahí muestran como evolucionó el sistema político desde una democracia restringida hacia una democracia crecientemente participativa. La mayor participación 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.

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. 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 en 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 (campesinado 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.

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 años 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.

Sobre la base de los antecedentes recién expuestos puede proponerse como hipótesis general que en un régimen político como el vigente en Chile hasta 1973, caracterizado por su sistema de partidos múltiples y la designación

mediante elecciones periódicas y regulares del Presidente y del Parlamento, a lo que se agrega una creciente organización y participación política de la base social, la consolidación del apoyo electoral constituye una condición necesaria tanto para el acceso a las posiciones formales de poder político como para su mantención. Por esto las políticas destinadas a satisfacer en forma efectiva o al menos simbólica y en el corto plazo las necesidades y demandas de la base social adquieren en este contexto alta significación política. Su implementación conduce a su vez a un creciente desarrollo del aparato estatal destinado a satisfacer las demandas en áreas tales como la vivienda, la educación, la seguridad social y la salud. Este desarrollo permite al mismo tiempo generar empleo que es usado como medio de cooptación por el partido o grupo de partidos que controlan el gobierno.

La dinámica de funcionamiento de un sistema de este tipo conduce a una estrategia que confiere necesariamente importancia y prioridad a aquellas políticas destinadas a satisfacer las demandas negociables de los sectores sociales de mayor tamaño, más organizados y, en consecuencia, con una mayor capacidad de presión en el sistema político. Al decir aquí demandas negociables dentro de un sistema de conciliación, se hace referencia a demandas que no atentan de manera frontal y evidente contra los fundamentos de la estructura de poder económico y la estructura de clases en que éste se apoya.

La acción redistributiva indirecta del Estado a través de políticas de infraestructura, vivienda y servicios sociales cumple este requisito y tiene por lo mismo viabilidad política.

Supuesto el mayor grado de organización y participación política que los sectores de clase media y proletariado urbano habrían tenido inicialmente, el funcionamiento de este sistema conduciría a una asignación prioritaria de recursos públicos hacia las ciudades donde estos sectores sociales se concentran, lo que reforzaría las corrientes migratorias hacia esos polos. Se generaría así un círculo vicioso en el que la concentración de población, capacidad de presión política y asignación prioritaria de recursos públicos se reforzarían mutuamente. De esa forma el funcionamiento del sistema político tendería a reforzar la migración campo-ciudad generada por la estructuración espacial de las actividades productivas, aumentando la concentración de la población urbana.

Por otra parte, la creciente urbanización de la base social que ella facilita y el papel redistribuidor jugado por el Estado a través de las políticas públicas antes mencionadas conducirían, actuando en forma combinada, a la creación de condiciones sociales favorables para un descenso de la fecundidad.^{1/}

Si esta hipótesis general es válida, el rol redistributivo jugado por el Estado, a través de las políticas sociales y de otras políticas que tienen como efecto la integración espacial, sería primariamente una resultante de la dinámica de funcionamiento de un régimen político democrático con creciente participación social, influyendo la orientación ideológica del gobierno sólo secundariamente, esto es, sólo en la velocidad con que se avanza en esa dimensión.

^{1/} González, Gerardo, "Actores políticos y políticas de población en un sistema democrático", en Estructura Política y Políticas de Población. PUSPAL-CELADE, Santiago de Chile, 1977, pp. 220-222.

1
2
3
4
5

6
7
8
9
10



**CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
CELADE**

Edificio Naciones Unidas
Avenida Dag Hammarskjöld
Casilla 91, Santiago, CHILE

300 mts. Sur y 125 Este de la
Iglesia San Pedro, Montes de Oca
Apartado Postal 5249
San José, COSTA RICA