

LUIS ORTEGA MARTÍNEZ*

LA CRISIS DE 1914-1924 Y EL SECTOR FABRIL EN CHILE**

RESUMEN

La Primera Guerra Mundial asestó un fuerte golpe a la economía chilena y desató un período crítico que culminó a mediados de la década de 1930. Con el comercio exterior no solo colapsaron todos los demás sectores productivos –salvo el fabril– sino que también las bases mismas del “modelo” de crecimiento que se había implementado desde la década de 1830.

La opción del liderazgo chileno –implementada después de la guerra del Pacífico– de convertir al país en monoexportador es uno de los factores que explican la caótica situación de posguerra, en la medida en que, en esa condición, el país quedó expuesto y se volvió vulnerable a las vicisitudes de la economía internacional. Sin embargo, una importante proporción de los problemas de aquella coyuntura crítica fueron generados por las políticas económicas implementadas. Pero mientras las coyunturas –en particular la Primera Guerra Mundial– crearon incentivos para la sustitución de importaciones, el manejo de la economía creó obstáculos que solo comenzaron a ser removidos a partir de los acontecimientos políticos que terminaron con el orden tradicional a partir de septiembre de 1924.

En ese contexto, la necesidad de desarrollar la industria fabril se convirtió paulatinamente en una alternativa de crecimiento y desarrollo impulsada por los sectores sociales medios, posición que se consolidó a mediados de la década de 1920.

Palabras clave: industria, crisis, política económica.

ABSTRACT

The First World War delivered a severe blow to the already unstable Chilean economy and inaugurated a long and protracted critical period, which ended only in the mid 1930s. Which not only caused the collapse of the export sector, but it also meant an end to the very foundations of the growth “model” that had been implemented since the 1830s.

The decision made by the Chilean leadership after the War of the Pacific (in the early 1880s) to transform the country into a mono-export economy is one of the factors that explain the chaotic postwar situation- insofar as the country became exposed and vulnerable to the ups and downs of the international economy. Yet most of the

* Doctor of Philosophy, University of London. Académico e investigador del Departamento de Historia de la Universidad de Santiago de Chile. Correo electrónico: luis.ortega.m@usach.cl

** Este artículo es un resultado del Proyecto Fondecyt N° 1095126, “Trabajo femenino e infantil en un contexto de modernización”. El autor agradece la asistencia en la recopilación de datos de Jesús Marolla y de Camila Otero en la preparación y edición del texto, así como las indicaciones de los evaluadores.

economic troubles were created domestically, particularly by the economic policies implemented both by Congress and the government. But while external factors (World War One in particular) created incentives for import substitution, the management of the economy created obstacles, which were only removed after the political crisis of 1924 that signaled the beginning of the end of the traditional order.

In that context, the necessity to develop the manufacturing industry gradually became an option for the country's development and growth. This process was carried out by the middle class and became consolidated by the mid 1920s.

Key Words: Industry, Crisis, Economic Policy.

Fecha de recepción: marzo de 2012

Fecha de aceptación: octubre de 2012

INTRODUCCIÓN

No puede existir una buena historia económica sin una buena historia social, plantearon numerosos autores hace ya algunas décadas¹. Por lo tanto, cualquier estudio de la economía chilena durante el primer cuarto del siglo XX, no solo debe considerar las diversas recesiones que –observadas en una perspectiva de largo plazo– permiten caracterizar el decenio 1914-1924 como uno de alta inestabilidad en cuanto a crecimiento e inflación monetaria², sino que también debe partir de las características de su desenvolvimiento en la esfera de la sociedad.

En este sentido, es pertinente rescatar que, junto a los episodios recesivos, durante el período se comenzó a registrar una creciente conflictividad social que estuvo radicada principalmente en el ámbito urbano, en donde, de diversas formas, los sectores sociales emergentes –sectores medios y proletariado industrial, minero y de servicios– desarrollaron una protesta creciente que en algunos casos alcanzó ribetes dramáticos, tal como lo retratan las experiencias de Valparaíso en 1903, Santiago en 1905, Antofagasta en 1907 e Iquique también en 1907. Los temas centrales de las protestas y las demandas fueron el del coste de los alimentos y la vivienda, la extensión de la jornada de laboral y, en menor medida, las condiciones de trabajo en las plantas industriales, los yacimientos mineros y en el emergente sector de servicios³.

Un factor que contribuyó de manera importante a la generación de una crisis sistémica dice relación con las características del régimen político –la “república parlamentaria”– las que determinaron que las respuestas del Estado a los acuciantes

¹ Norman S. Buchanan y Howard S. Ellis, *Approaches to Economic Development*, New York, Torch Books, 1955, 406; T. C. Cochran, “An Historical Approach to Economic Development”, M. M. Postam (ed.), *First International Conference of Economic History Contributions*, París, Unesco, 1960, 9-16; Enrique Florescano, *La historia económica en América Latina*, 2 vols., México, FCE, 1972, 1:201.

² Paul T. Ellsworth, *Chile, An Economy in Transition*, Princeton, Princeton University Press, 1937, capítulo I.

³ Peter De Shazo, *Urban Workers and Labor Unions in Chile 1902-1927*, Madison, University of Wisconsin Press, 1982, capítulos II y III.

problemas sociales fueran escasas y, cuando se tradujeron en legislación o medidas administrativas, estuvieron lejos de representar soluciones, ya fuese por falta de voluntad o simplemente porque el diseño de la administración central del Estado no comprendía una estructura organizacional con las competencias adecuadas para enfrentar ese tipo de desafíos. Es más, cuando en 1907 se creó la Oficina del Trabajo, al diseñarse algunas instituciones relacionadas con los temas sociales emergentes, ellas no fueron dotadas de las atribuciones legales, los recursos financieros y humanos que les hubiesen permitido intervenir efectivamente en los procesos y conflictos laborales. De tal manera, el Decreto N° 730 de 5 de abril de 1907 del Ministerio de Industria y Obras Públicas que creó la “Estadística del Trabajo en el país”, solo instituyó las siguientes funciones:

- “a) Formar la estadística del trabajo, estudiar su organización i remuneración e investigar, la condición de los obreros en las diversas industrias;
- b) Llevar un registro en el que se anoten anualmente por departamentos, los siguientes datos; numero i clase de los operarios empleados en cada industria numero i clase de los que el desarrollo de cada industria exija;

Salarios que se pagan apreciados por día, por hora, i por obra:

Término o plazo del pago del salario;

Duración de la jornada del trabajo;

Precio de los artículos de primera necesidad i de las habitaciones para obreros, i los demás datos que señale el Reglamento respectivo:

- c) Publicar periódicamente un Boletín que contenga informaciones precisas sobre el desarrollo i producción agrícola, industrial i minera del país, capacidad productora del país en materias primas, estadísticas comercial i del trabajo; necesidades de la industria en materia de brazos, i todos los demás datos que sirvan para dar a conocer el país en el extranjero”⁴.

Durante los años 1917 y 1918, cuando la actividad económica repuntó después de la fuerte caída experimentada durante los dos primeros años de la Primera Guerra Mundial (IGM), el ministro del Interior, Eliodoro Yáñez, decretó la formación de un sistema voluntario de arbitraje y conciliación encargado de manejar los conflictos laborales. Con la autoridad que le confirió ese decreto, el gobierno intervino “informalmente” en un número importante de huelgas, buscando el logro de acuerdos negociados entre los años 1918 y 1920. Si bien el “Decreto Yáñez” representó un decisivo reconocimiento por parte del gobierno de la necesidad de establecer un sistema de manejo de las relaciones laborales, la autoridad gubernamental permaneció efectivamente limitada, debido al rechazo del Congreso de legislar sobre la materia⁵.

⁴ *Boletín de las Leyes y Decretos*, Santiago, 5 de abril de 1907, 20.

⁵ Brian Loveman, *Chile. The Legacy of Hispanic Capitalism*, London, Oxford University Press, 2001, 179.

Un elemento agravante de la crisis sociolaboral fue el deterioro del gobierno local, pues las municipalidades fueron incapaces, ya fuese por limitaciones presupuestarias o de dotación de personal calificado, de enfrentar los severos problemas de salud pública, orden y seguridad, calidad de los abastecimientos y ordenamiento urbano, lo que redundó en agudos déficits en la calidad de vida de los sectores de trabajadores y el “mundo popular”. Esos elementos alimentaron las protestas contra el *statu quo* y las propuestas para su superación, las que encontraron un espacio en diversas publicaciones, entre las que cabe destacar, por la importancia de sus posturas respecto de las políticas económicas requeridas que propugnaban para el desarrollo productivo, el *Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril (BSFF)* y los *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*⁶. La crisis social, íntimamente vinculada al limitado proceso de modernización económica en general y a los límites de la industrialización en particular, devino en una “la crisis integral”, cuya principal víctima fue el orden socioeconómico trabajosamente implementado desde mediados del siglo XIX⁷.

CRISIS Y TRANSICIONES, 1914-1925

Cuando comenzó la Primera Guerra Mundial, Chile era uno de los países de América Latina de mayor desarrollo relativo. Su ingreso per cápita se aproximaba a los US\$ 1.000 (en moneda de 1980), sus exportaciones per cápita llegaban a US\$ 335 (monto que, con la excepción de 1929, no fue superado sino hasta la década de 1990, con un valor de retorno aproximado de US\$ 250); el 40% de su población vivía en áreas urbanas (aglomeraciones de más de dos mil habitantes) y el 16% de su población económicamente activa trabajaba en algún tipo de actividad manufacturera. Los empleados en establecimientos con más de cinco operarios abastecían casi la mitad de la oferta interna de manufacturas, con un valor de producción equivalente a US\$ 168 per cápita, 1,7 veces superior al correspondiente al valor promedio de la producción industrial en países que inician dicho proceso⁸. Ello se había plasmado en los primeros años del siglo en la creación de un importante número de empresas industriales de gran tamaño.

Sin embargo, a pesar de los indicadores señalados, el crecimiento económico del período se encontraba cruzado por contradicciones y generaba desigualdades regionales y en la distribución del ingreso, a la vez que estaba caracterizado por problemas como el subempleo y el desempleo, por un desempeño cíclico y contribuía a la concentración de la riqueza. En otras palabras, el desarrollo capitalista en Chile se caracterizaba no solo por sus componentes progresivos, sino también por un carácter contradictorio.

⁶ Un buen ejemplo en *Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril (BSFF)* XXXVIII, Santiago, febrero de 1918, 77-78.

⁷ Marcello Carmagnani, *Estado y sociedad en América Latina, 1830-1930*, Barcelona, Crítica, 1984, 173-200; Luis Ortega, “La política, las finanzas públicas y la construcción territorial. Chile 1830-1887. Ensayo de interpretación”, *Universum* 25:1, Talca, 2010, 140-150.

⁸ Gabriel Palma, “Chile 1914-1935. De economía exportadora a sustitutiva de importaciones”, *Nueva Historia* 7, Londres, 1983, 167-168.

En diversos debates el grado de desarrollo del capitalismo chileno durante el período salitrero solo se caracterizó por sus facetas negativas, sobre todo por la condición de “enclave” de la principal actividad exportadora⁹. En este sentido, no se tomó en cuenta el proceso de acumulación que generó, ni las transformaciones de diversas estructuras económicas y sociales, como tampoco las transformaciones de las fuerzas productivas ni los cambios en la asignación de recursos que hizo posible¹⁰.

El desarrollo capitalista de esa etapa fue una función de la economía exportadora, con el “motor del crecimiento” en la industria salitrera. Con anterioridad a la Primera Guerra Mundial, las exportaciones de salitre habían alcanzado un nivel per cápita de US\$ 263, representando el 80% del valor de las exportaciones, y sus impuestos la mitad de los ingresos públicos corrientes. De esa manera, en la víspera del conflicto mundial los niveles de exportaciones alcanzados por Chile eran particularmente elevados y, en esa lógica, sus perspectivas futuras eran promisorias.

La Primera Guerra Mundial impactó a la economía chilena de manera contradictoria, pues simultáneamente permitió mantener el nivel de las exportaciones (excepto durante los primeros meses) e impuso una fuerte reducción en el volumen de las importaciones. De esta forma, se generaron los mayores excedentes de balanza comercial que el país hubiera conocido.

En 1916, las exportaciones de salitre alcanzaron un volumen récord de 3 millones de toneladas, mientras que el comercio de importación cayó prácticamente a la mitad, tanto en valor como en *quantum*. Esta reducción fue particularmente notable en los insumos manufactureros, en particular en bienes de capital, y de esa manera las importaciones de productos metálicos, maquinaria y material de transporte cayeron a menos de la cuarta parte de los niveles alcanzados con anterioridad a la guerra. Este desequilibrio en el sector externo tuvo fuertes repercusiones internas, pues mientras las actividades exportadoras permitían que los niveles de demanda agregada interna se mantuvieran de manera relativa, la fuerte reducción de las importaciones forzó a que dicha demanda se orientara hacia el mercado interno.

En ese contexto, la capacidad de respuesta del sector industrial puede ser calificada como notable, pues en 1918 el valor de la producción era 10% mayor que la de 1913 y un tercio mayor que la de 1914, aunque en ese año se registró un caída de 27,5%, como producto de las dislocaciones generadas por el estallido de la guerra en Europa¹¹. Según Óscar Muñoz, la tasa de crecimiento anual de la producción fabril de aquellos años es la mayor de toda la historia de este sector productivo para un período

⁹ Un buen ejemplo en Manuel Fernández, quien responde acerca de su pregunta sobre cuál fue la contribución del salitre a la economía chilena de manera categórica: “Ninguna”, en Manuel Fernández, “El enclave salitrero y la economía chilena, 1880-1914”, *Nueva Historia* 3, Londres, 1981, 17.

¹⁰ Un recuento que magnifica esta faceta en Carmen Cariola y Osvaldo Sunkel, *Un siglo de historia económica de Chile 1830-1930*, Santiago, Universitaria, 2000, segunda parte; también en Palma, *op. cit.*

¹¹ Con datos de Juan Braun *et al.*, *Economía chilena 1810-1995: estadísticas históricas*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, 2000, 25-26, Tabla 1.2.

de cuatro años¹². En efecto, las estimaciones para el período 1880-1914 sugieren niveles en torno al 2,7% al 3%. En efecto, hasta entonces

“algunas décadas experimentaron un crecimiento más robusto, por ejemplo, 1880-90, cuando las tasas de crecimiento pueden ser consideradas en el orden de 3,0 por ciento. La década de 1900-1910 evidencia una respetable tendencia de crecimiento de 2,9 por ciento; de otra parte, el período entre 1890 y 1900 parece haber sido uno de estancamiento”¹³.

Sin embargo, la bonanza que creó la IGM para los sectores exportador y fabril terminó bruscamente con el fin del conflicto, pues la demanda internacional por salitre para la industria química cayó verticalmente y, al mismo tiempo, los requerimientos de este producto para fertilizantes continuaron deprimidos. El aumento de la oferta de sulfato de amonio y el rápido desarrollo de la industria de salitre sintético marcaron el comienzo de la decadencia definitiva de la industria nacional del salitre.

El impacto de esta nueva situación del mercado internacional en el país fue inmediato y su efecto devastador. En 1919 las exportaciones de salitre medidas en volumen solo fueron la cuarta parte, y la quinta de su valor real con respecto al año anterior, lo cual indicaría un efecto precio del 20%. Los términos del intercambio cayeron en 38%, en lo cual también incidió el encarecimiento de las importaciones, entre 1917 y 1919, y como las exportaciones representaban alrededor del 30% del producto interno bruto, un deterioro de los términos del intercambio de esa magnitud representa una pérdida del ingreso real de aproximadamente un 11%, suponiendo que el producto físico no cambia.

Si bien tanto los términos del intercambio y la industria salitrera registraron cierto grado de recuperación durante la década de 1920, ella estuvo caracterizada por un alto grado de inestabilidad. De tal manera, si bien el índice de precios de exportación cayó sistemáticamente a lo largo de la década —con una reducción total de 43%— el índice de los términos del intercambio tuvo un comportamiento errático a raíz de las fluctuaciones en los precios de las importaciones. Los 10 años de 1919 a 1929 registran —tanto en valor, como en precios y cantidad— un mayor grado de inestabilidad que las tres décadas que corren desde el fin de la guerra del Pacífico y el comienzo de la Primera Guerra Mundial. A modo de ejemplo, en el caso de los ingresos provenientes de las exportaciones, la variación promedio absoluta anual durante los años veinte es 4,6 veces mayor que la del período 1883-1913.

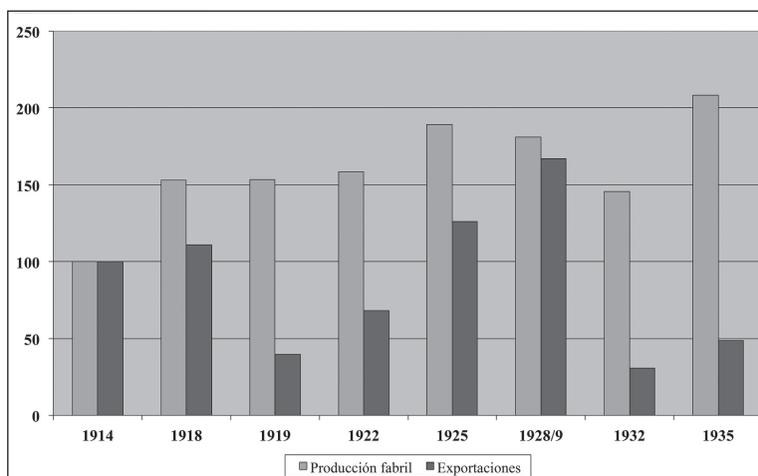
Más importante es que el grado de inestabilidad de la década de 1920 es aún mayor que el de los cuatro años de la IGM, cuando los precios de las exportaciones parecen ser la única excepción. Sin embargo, si se comparan los cuatro años de guerra con los cinco siguientes también se aprecia un incremento en la variación promedio absoluta anual de los precios de exportación de 14,2 a 19,8%.

¹² Óscar Muñoz, *Crecimiento industrial de Chile, 1914-1965*, Santiago, Universidad de Chile, 1968, 61-62. Marcello Carmagnani, *Sviluppo industriale e sottosviluppo económico. Il caso cileno 1860-1920*, Torino, Einaudi, 1971, capítulo I.

¹³ Henry W. Kirsch, *Industrial Development in a Traditional Society. The Conflict of Entrepreneurship and Modernization in Chile*, Gainesville, University of Florida Press, 1977, 25.

De tal manera, el sector externo, que fue por años el principal ámbito para el crecimiento económico, pasó a transformarse en su principal problema. Su producto de exportación más importante fue rápidamente desplazado del mercado internacional y su precio cayó de manera vertical.

GRÁFICO I
Índice de producción industrial y exportaciones, 1914-1935
 (1914=100, en millones de pesos)



Fuente: *Anuario Estadístico de la República de Chile*, Santiago, Imprenta Nacional, 1914-1936.

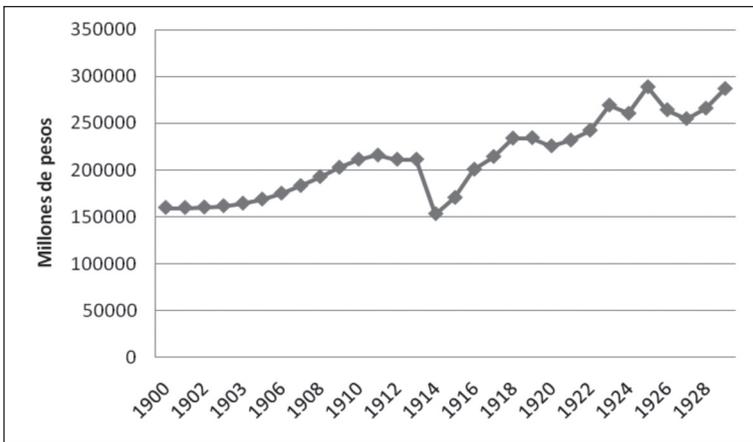
En ese contexto, las crecientes exportaciones de cobre no compensaron la caída en los ingresos generados por el salitre, debido al errático comportamiento de la demanda en el mercado internacional¹⁴. A su vez, luego de las restricciones experimentadas a causa de la guerra, el comercio de importación se vio fuertemente afectado por rápidas oscilaciones. A partir de ese momento, el país entró en un ciclo de inestabilidad que se prolongó hasta entrada la década de 1930, con dos breves intervalos de crecimiento en la década de 1920. En efecto, una vez terminada la guerra, la economía y en particular su sector exportador experimentaron un prolongado período de inestabilidad. En 1919 las exportaciones cayeron a menos de la mitad del nivel registrado el año anterior, pero en 1920 se recuperó el nivel de 1918. Ese mismo año, sin embargo, se inició una nueva depresión internacional que se prolongó hasta 1922. Entre ese año y 1929 las exportaciones registraron una fuerte tendencia general al alza, con una leve interrup-

¹⁴ *Engineering and Mining Journal*, New York, 12 de enero de 1931, contiene un extenso comentario acerca del comportamiento de la demanda por cobre y de su precio desde el fin de la IGM hasta el comienzo de la crisis de 1929.

ción en los años 1925 y 1926. La producción industrial, extremadamente sensible aún al comportamiento del sector externo, registró variaciones de corta duración, pero profundas: caída entre 1918 y 1919, declinación marcada entre 1920 y 1922 y recuperación vigorosa a partir de 1923, para alcanzar su máximo nivel de expansión entre 1924 y 1925. La nueva recesión externa de ese año ocasionó una desaceleración del crecimiento de la producción manufacturera y solo se recuperó a partir de 1927, siguiendo el auge exportador final de la década. Este ciclo de expansión terminó con la crisis de 1929¹⁵.

GRÁFICO II

Valor de la producción fabril, 1900-1929 (En millones de pesos de 1995)



Fuente: Juan Braun *et al.*, *Economía chilena 1810-1995: estadísticas históricas*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, 2000, 25-26, Tabla 1.2.

Las alteraciones en los mercados internacionales de bienes primarios y financieros fueron factores determinantes en el inicio y desarrollo de la profunda inestabilidad que, desde 1912 y hasta mediados de la década de 1920, experimentó la economía chilena. En el fondo, esta fue tal vez la mayor de las paradojas, en cuanto a resultados del proyecto oligárquico trabajosamente estructurado desde la década de 1850. Pues, como propuso Carmagnani, si uno de los pilares de ese constructo era precisamente una fluida articulación con la economía internacional —en particular con la británica— fue precisamente cuando esa relación alcanzó su mayor intensidad y madurez que se comenzaron a experimentar los problemas inherentes al capitalismo y que tuvieron profundas repercusiones sociales y políticas¹⁶. En efecto, la inestabilidad se entronizó como un rasgo permanente desde comienzos de la década de 1910.

¹⁵ Kirsch, *op. cit.*, 49-50.

¹⁶ Carmagnani, *Estado y sociedad, op. cit.*, capítulo II, para el nexo de las economías de la región y Gran Bretaña. Lester Thurow, *Head to Head. The Coming Battle Among Japan, Europe, and America*, New York, Warner Books, 1993, para la inestabilidad inherente al capitalismo.

Sin embargo, atribuir el origen de los problemas del período 1912-1925 a los factores exógenos sería repetir el error que alguna vez popularizó la llamada “escuela de dependencia”, pues, en gran medida, con esa visión quedan exceptuados de responsabilidad los sectores de poder locales. A partir del análisis de algunas variables macroeconómicas es evidente que los factores endógenos jugaron un rol importante, si no determinante, en el colapso; sin embargo, la economía no se maneja sola, aunque así lo hayan creído y propuesto economistas y líderes políticos a lo largo del tiempo.

Un análisis del manejo de la economía en el “ciclo salitrero”, desde el prisma de la economía política, es fundamental para una comprensión cabal acerca de lo que ocurrió en el país en el primer cuarto del siglo XX y confirma que siempre las grandes debacles económicas tienen varios componentes y que, en el caso de las economías abiertas, también los factores endógenos juegan un rol crucial. Uno de ellos es el manejo de las finanzas públicas.

Ya con anterioridad al “ciclo del salitre” el manejo de las finanzas públicas en Chile había adquirido los rasgos que se tornarían distintivos hasta por lo menos el estallido de la IGM: reducción o eliminación de impuestos, aumento del gasto, financiamiento deficitario y fuerte endeudamiento público, tanto interno como externo¹⁷. Con la incorporación del salitre a la economía nacional esas tendencias se acentuaron, en particular a partir de mediados de la década de 1800, y jugaron un rol trascendental en el colapso final del “sistema”.

Según Manuel Fernández, la contribución más importante de los ingresos derivados del salitre se verificó en el ámbito de las finanzas públicas, pues los impuestos a la exportación de ese producto permitieron superar los problemas acumulados con anterioridad a la guerra y generaron tres condiciones que, por algo más de tres décadas, crearon una situación de holgura¹⁸. En primer lugar, le permitieron al gobierno aumentar sustancialmente el gasto; en segundo, hicieron posible reanudar el servicio de la deuda externa; y, con ello, se generó la tercera condición: la apelación constante al crédito externo e interno para cubrir los gastos que demandó el desarrollo de obras públicas.

En ese contexto, los ingresos generados por los impuestos a las exportaciones del salitre se convirtieron en una renta que fue derivada principalmente al presupuesto corriente, pues la política fiscal no solo no generó ingresos frescos para financiar el gasto, sino que, por el contrario, fue manejada de manera tal que los ingresos generados por algunos rubros disminuyeron.

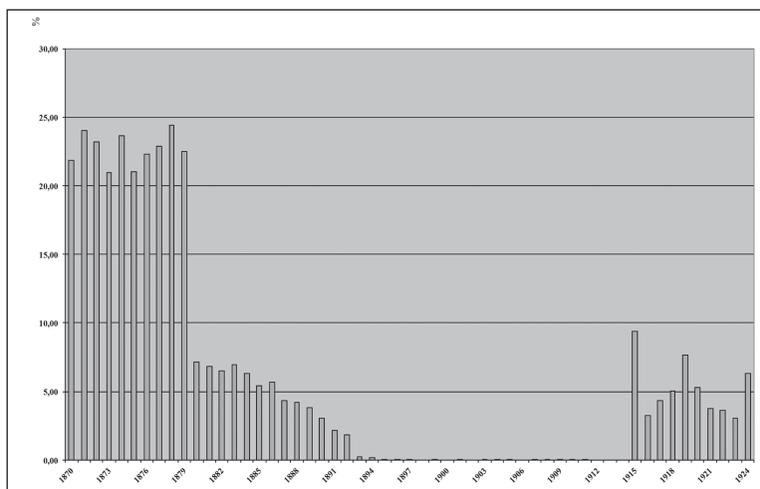
Esta fue una de las variables que aportó de manera más decisiva al desorden monetario que el país experimentó, con intensidades variables, entre 1880 y 1925, como también al proceso inflacionario. Y ello determinó un difícil manejo de las cuentas fiscales, a tal extremo que en los 50 años que van entre 1880 y 1930 hubo solo un año con superávit y en promedio el déficit fiscal fue de 12,6%. En esas circunstancias, los gobiernos recurrieron activamente al endeudamiento, una estrategia razo

¹⁷ Luis Ortega, *Chile en ruta al capitalismo. Cambio, crisis y depresión. 1850-1880*, Santiago, Dibam/Lom, 2005, capítulo V.

¹⁸ Fernández, *op. cit.*, primera parte.

nable solo si hubiese habido, o se hubiesen creado, otras fuentes de ingreso. Lo que ocurrió fue precisamente lo contrario.

GRÁFICO III
Impuestos directos como porcentaje del ingreso fiscal, 1870-1924



Fuente: Juan Braun *et al.*, *Economía chilena 1810-1995: estadísticas históricas*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, 2000, 82, Tabla 3.2.

El déficit fiscal fue, naturalmente, el resultado de un conjunto de decisiones políticas sobre temas distintos. En el caso de lo ocurrido en Chile entre 1880 y 1914, entre esas decisiones cabe destacar tres: en primer lugar están aquellas que definieron la política tributaria; en segundo, las disposiciones que establecieron las tarifas de las empresas del Estado, en particular, aunque no exclusivamente, aquellas de los ferrocarriles; y, finalmente, las medidas sobre el empleo en el aparato del Estado.

El manejo de los impuestos es tal vez uno de los factores más complejos y más decisivos para una cabal comprensión de los problemas fiscales visibles a partir de mediados de la década de 1870 hasta el comienzo de la IGM. Desde aquella década la carga tributaria —que nunca había sido considerable— comenzó a ser reducida paulatinamente, a tal punto que Manuel Fernández aseveró que durante el “ciclo salitrero” el país vivió, en materia tributaria, en un “estado de exención” tributaria¹⁹. La contribución de este factor a los problemas fiscales y a la falta de disciplina presupuestaria fue mayor, en la medida en que el aporte de los impuestos al total del ingreso fiscal ordinario cayó dramáticamente. Todo esto a pesar de que, como lo planteó Markos Mamalakis²⁰, había muchos chilenos que

¹⁹ *Ibid.* Una de las “grandes ilusiones” de la oligarquía fue, según Carmagnani, vivir sin pagar impuestos, en *Estado y sociedad, op. cit.*, capítulo II.

²⁰ Markos Mamalakis, *The Growth and Structure of the Chilean Economy. From Independence to Allende*, New Haven, Yale University Press, 1976, 22.

podían pagar impuestos. Solo en la difícil coyuntura creada por el comienzo de la IGM se incrementaron los impuestos al papel sellado, a los alcoholes, a las compañías de seguros y se estableció un impuesto a la renta, pero solo de carácter provisional.

CUADRO I

Estimación del empleo en administración central del Estado, 1880-1930

	1880	1900	1919	1930
Presidencia	6	5	8	37
Congreso	191	170	259	340
Interior	47	784	13.828	263
Exteriores	568	1.935	813	23.467
Hacienda	729	1.564	2.841	2.484
Justicia y Educación	867	5.948	4.345	14.348
Defensa	640	2.471	4.067	4.802
Industria y OO.PP.	0	242	1.308	-
Fomento	-	-	-	475
Bienestar Social	-	-	-	977
Total	3.048	13.119	27.469	47.193

Fuente: Carmen Cariola y Osvaldo Sunkel, *Un siglo de historia económica de Chile 1830-1930*, Santiago, Universitaria, 2000, 141, Cuadro 23. A partir de 1927, el Ministerio de Fomento incorporó las funciones del antiguo Ministerio de Industrias y Obras Públicas.

La “república parlamentaria” convirtió, así, al Congreso Nacional y al gobierno en dispensadores de servicios, bienes y exenciones tributarias que concurrieron a generar una situación de déficits permanentes, cubiertos con préstamos. Dos ejemplos ilustran dicho fenómeno: el de los ferrocarriles del Estado y el del empleo en la administración central del Estado. Durante sus primeros diez años de operaciones, la *Empresa de los Ferrocarriles del Estado* (EFE) fue administrada de manera eficiente y su gestión financiera redundó en utilidades que concurrieron a financiar, en parte, su expansión. Sin embargo, a partir de 1895, los balances anuales comenzaron a arrojar una disminución de las utilidades y, a partir de la década de 1900, a exhibir constantes déficits; entre 1906 y 1914 hubo déficit en cada uno de los años. Luego de tres balances anuales con utilidades –1915 a 1917– los balances negativos comenzaron a repetirse hasta el fin del período que considera este artículo. Así, Ferrocarriles del Estado devino en aquellos años en “una empresa poco eficiente”²¹, pues el gobierno la convirtió en “una herramienta para lograr objetivos políticos, económicos o sociales, [dejándola] sin posibilidades de generar un retorno adecuado sobre el capi-

²¹ Mario Matus et al., *Hombres del Metal. Trabajadores ferroviarios y metalúrgicos chilenos en el Ciclo Salitrero, 1880-1930*, Santiago, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile, 2009, 27.

tal invertido en ella”²². En esas circunstancias, el Estado debió cubrir tanto el déficit como el gasto en nuevos proyectos, particularmente en aquellos de en infraestructura de transporte, como ferrocarriles y puertos.

Entre muchas, hay dos explicaciones plausibles para el desempeño de EFE, siendo la primera de ellas la expansión del empleo. En efecto, entre 1905 y 1913 Ferrocarriles pasó de tener 13.329 operarios a jornal, a 22.118 empleados a jornal y contrata; y hacia 1925 la planta total era de 25.266 personas²³. La segunda explicación está relacionada con el tema de la fijación de tarifas. Al respecto, hubo una correlación exacta entre el comienzo del deterioro de los resultados de los ejercicios financieros anuales de la empresa y el congelamiento de los fletes para los productos agropecuarios decretado en 1894. Esta medida se mantuvo en vigencia hasta 1914, año en que se decretó la autonomía económica de la empresa y ella se convirtió en un agudo problema presupuestario, pero con rentabilidad política. Solo a partir de 1925, como parte de las recomendaciones de la misión Kemmerer –y a través de un decreto ley– se otorgó a la empresa autonomía financiera y el Congreso perdió sus facultades en la fijación de las tarifas. También en ese año comenzó una clara y paulatina política de reducción de personal. Sin duda las nuevas condiciones políticas hicieron posible este tipo de decisiones²⁴.

En cuanto al empleo en la administración central del Estado, los datos para algunos años revelan un fuerte incremento a partir del inicio del “parlamentarismo”, generando así una fuente de presión adicional sobre el gasto fiscal, el que, entre 1880 y 1912 –el año en que alcanzó su nivel máximo– creció al 4,8% anual en términos reales. Las más altas tasas de crecimiento se verificaron en las décadas de 1880 –6,4% anual– en la de 1900 –3,5– y en el quinquenio 1910-1914, con un extraordinario 12% anual. El ingreso fiscal total creció al 6,8% anual en la década de 1880, al 3,2 en la de 1900 y al 2,5 en el quinquenio 1912-1914.

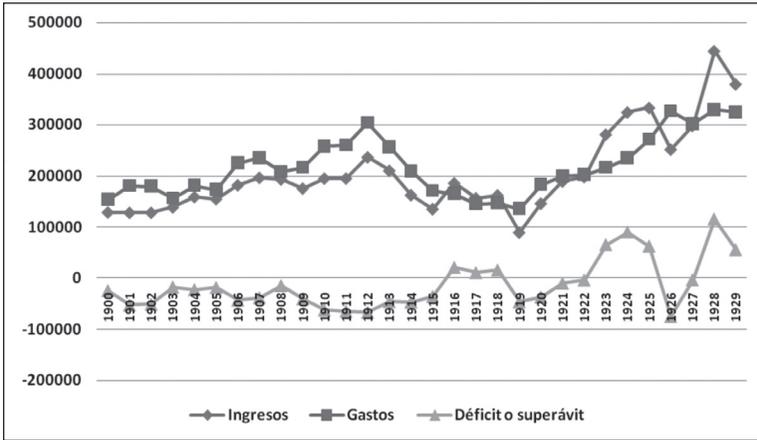
Ya se han señalado algunas de las consecuencias del manejo fiscal; entre ellas, la más destacable es la generación de un estado casi permanente de déficit, pues entre 1880 y 1924, es decir durante la vigencia del “parlamentarismo” a la chilena, en todos los años a excepción de uno los gastos superaron holgadamente a los ingresos. Así, por ejemplo, en 1896 el déficit fue de 65,7%, en 1906 de 43,4% y el promedio en el quinquenio 1910-1914 de 57,9%. Solo se registró superávit en el año 1894. Iniciada la IGM y adoptadas medidas que significaron recortes en el gasto y el establecimiento de un impuesto a la renta, se logró un superávit por tres años.

²² Ian Thomson y D. Angerstein, *Historia del ferrocarril en Chile*, Santiago, Dibam, 2000, 167; citado por Matus, *op. cit.*, 27.

²³ Matus, *op. cit.*, 31.

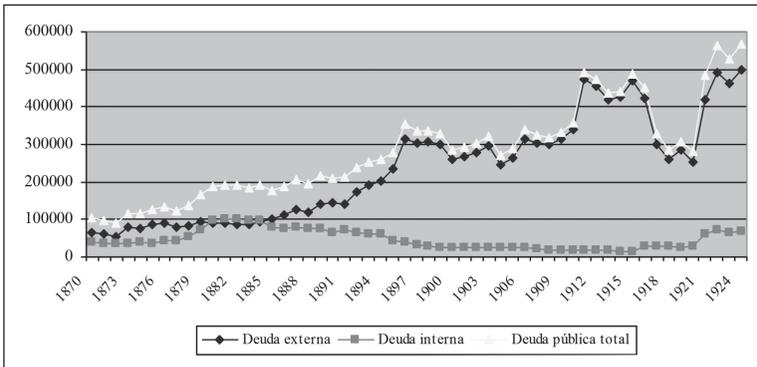
²⁴ *Ibid.*, 29-30.

GRÁFICO IV
Finanzas públicas, 1900-1929
(En millones de pesos de 1995)



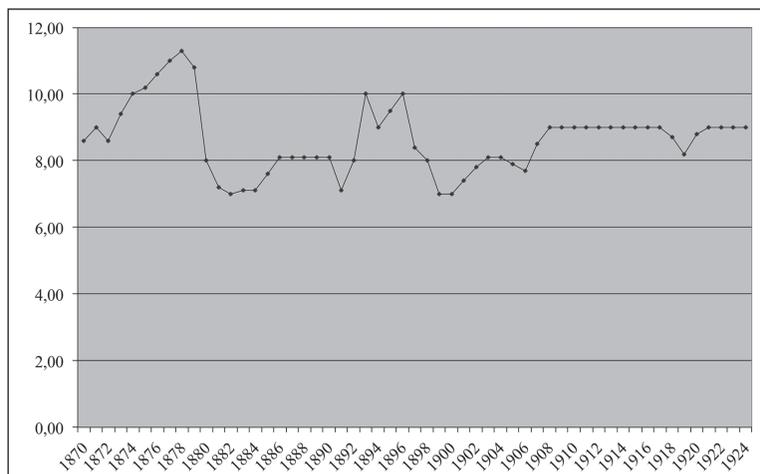
Fuente: Juan Braun *et al.*, *Economía chilena 1810-1995: estadísticas históricas*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, 2000, 77-78, Tabla 3.5.

GRÁFICO V
Composición y evolución de la deuda pública, 1870-1924
(En millones de pesos de 1995)



Fuente: Juan Braun *et al.*, *Economía chilena 1810-1995: estadísticas históricas*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, 2000, 184-186 y 194-195, tablas 6.1 y 6.4.

GRÁFICO VI
Tasa de interés nominal efectiva promedio anual, 1870-1924



Fuente: Juan Braun *et al.*, *Economía chilena 1810-1995: estadísticas históricas*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, 2000, 86-87, Tabla 3.3.

Los problemas generados por la política fiscal incidieron directamente en el costo del crédito, pues el gobierno recurrió de manera permanente tanto al endeudamiento externo como al interno. Ello generó, por una parte, gran presión adicional sobre el gasto fiscal para cumplir con el servicio de una deuda externa en constante aumento, pero evitó al gobierno, hasta el estallido de la IGM y el cierre del mercado financiero de Londres, recurrir al mercado de capitales nacional. Aun así, la tasa de interés nominal efectiva promedio anual se mantuvo en un alto nivel a lo largo de todos esos años; si a ello se suma que las operaciones de crédito bancario eran a corto plazo, se confirmó la tendencia histórica de la casi nula funcionalidad del sistema bancario para nuevos proyectos industriales. Más aún, hubo una correlación positiva en el período de tasas más bajas y uno de los mejores momentos de la creación de unidades industriales y el crecimiento del producto industrial, entre 1898 y 1906. Cuando el gobierno finalmente debió recurrir al mercado de capitales local, la tasa de interés experimentó un alza promedio de un punto, con una breve caída en 1919. Como en cualquier coyuntura con alzas en el costo del dinero, los incentivos para la industria mermaron y los empresarios industriales se abocaron a la reestructuración del sector, de manera de obtener aumentos de productividad. Una de las variables que se manejó de manera intensiva para lograrlos fue la del empleo, el que experimentó importantes ajustes a partir de 1923-1924.

En ese contexto, para los dueños del capital resultaban más rentables las operaciones financieras y bursátiles o simplemente depositar su dinero en el banco que invertir en proyectos que, como los industriales, requerían de largos períodos de maduración, eran de mayor riesgo y tenían una rentabilidad que giraba en torno al 5%.

A partir de la década de 1890, cuando los bancos británicos comenzaron sus operaciones en el país, también se hizo rentable adquirir bonos de la deuda externa.

En el largo plazo, las condiciones negativas para la actividad industrial que se derivaron de las políticas económicas implementadas por los gobiernos a partir de la década de 1890 no constituyeron un incentivo para el desarrollo de la industria, por lo que cabe postular que el mejor desempeño del sector a partir de los últimos años del siglo XIX es en su mayor parte atribuible a un “tirón de demanda” asociado a la aceleración de aquellos años del proceso de concentración de población²⁵. Pero ese fue un estímulo limitado, en la medida en que, según el censo de 1930, la mayoría de la población (51,8%) aún vivía en las áreas rurales y gran parte de ella, si no la mayoría, estaba fuera del mercado. Esa situación explica los esfuerzos desplegados por la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) —prácticamente desde su creación en 1883— para lograr una tarifa más acorde con los intereses de sus asociados. Aún hoy, la entidad afirma en su página web que ella “surgió como una necesidad de hacer valer los derechos del sector industrial chileno y de transformar a Chile en un país eminentemente industrial”²⁶. Sin embargo, el logro de esos objetivos fue un proceso largo y tortuoso.

Una revisión de los editoriales del *Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril (BSFF)* después del aumento de la tarifa en 1897 deja entrever que las demandas de la entidad no tuvieron mayor eco social y político, por lo menos hasta la IGM²⁷. Hasta 1914, las intervenciones de diputados y senadores en el Congreso Nacional solicitando un mejor trato para el sector industrial fueron aisladas. Sin embargo, a partir de ese año se tornaron cada vez más frecuentes y numerosas²⁸, en concordancia con el difícil escenario que empezaba a enfrentar el comercio exterior y con los problemas de balanza de pagos que se agudizaron con la caída de las exportaciones y el cese de los flujos de créditos externos. Pero no fue solo la coyuntura económica la que generó condiciones más propicias para la actividad industrial. Hubo también factores de orden social y político, fundamentales para una cabal comprensión del cambio en las condiciones en que se verificó la evolución del sector industrial. En ello es pertinente retomar la tesis de Marcello Carmagnani acerca del colapso del proyecto oligárquico y la emergencia de nuevos actores sociales con programas económico-sociales alternativos que, aunque generales, fueron los que a la larga contribuyeron, por una parte, a otorgarle a la producción industrial la categoría de alternativa productiva en un período crítico y, por otra, al diseño de proyectos socioeconómicos a largo plazo.

²⁵ Carlos Hurtado, *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*, Santiago, Universidad de Chile, 1966, Cuadros 2, 3 y 8.

²⁶ Sitio Web de la Sociedad de Fomento Fabril (www.sofofa.cl), Historia SOFOFA, Industria pionera, 12 de enero de 2011.

²⁷ Se concluye esto a partir de una lectura de los editoriales del *Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril* entre 1897 y 1914. También de una lectura de las actas del “Consejo Directivo” de la SOFOFA, en su *Libro de Actas* durante los mismos años.

²⁸ Sesiones Ordinarias y Extraordinarias de la Cámara de Diputados, años 1897 a 1927.

Según Carmagnani, en el nuevo elenco social que se conformó en torno al cambio de siglo, los sectores medios –más que el proletariado y sus movilizaciones, organizaciones y protestas– fueron decisivos en la articulación de un programa de reformas que, en sus líneas generales, comenzó a ser implementado por militares, ingenieros, médicos y profesores, de diverso nivel, a partir de 1925²⁹.

Para esos sectores, cuyo protagonismo creciente fue en gran medida el fruto de su acceso a la educación y a la profesionalización de algunas actividades –como por ejemplo las carreras militar y naval, o la administración de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado a partir de 1884– los temas centrales de su discurso fueron, en primer lugar, la valoración de la educación, en particular la técnica y la comercial. En esta dimensión, hubo una fuerte adhesión hacia los modelos cultural y educacional estadounidenses. Para ellos, la educación significó dos cosas: una manera efectiva –tal vez la única– de diferenciarse de los estratos populares y una posibilidad de ascenso social.

Desde el punto de vista de su “programa económico”, sus planteamientos pueden ser reducidos a dos: el desarrollo de lo que denominaron “la industria nacional”, sin mayores especificaciones y la aspiración a un intervencionismo estatal en lo económico y social. Estos planteamientos ya eran perceptibles en la literatura de crítica del “Centenario”. Una vez concluida la IGM, las propuestas generales de los primeros años del siglo XX fueron complementadas por demandas de intervención estatal a través de iniciativas “empresariales” en sectores productivos insuficientemente cubiertos por la iniciativa privada, evitando siempre la competencia con ella. La aspiración a un mayor intervencionismo estatal en la sociedad, y no solo en la economía, redundó en una nueva fase de expansión del empleo público en la segunda mitad de la década de 1920.

Por último, no faltó el componente ideológico, pues el tímido nacionalismo de las primeras décadas del siglo XX fue reemplazado por expresiones cada vez más radicalizadas de esta suerte de ideología, la que a partir de 1924 encontró un espacio en el Estado y se acrecentó en la segunda mitad de la década de 1920. Desde esa perspectiva, el discurso del presidente Arturo Alessandri al Congreso Pleno de 1924 puede ser considerado como un hito en un contexto de transición, tanto respecto al pensamiento económico como al lugar histórico de la producción industrial en el país. Era la primera vez que un presidente confería a la industria fabril la condición de sector productivo estratégico y a la SOFOFA el carácter de ente representativo de los industriales chilenos y extranjeros avecindados en el país³⁰. En este contexto, es interesante anotar que por lo menos en lo que dice relación con su publicación periódica –el *Boletín*– la SOFOFA también parece haber experimentado una radicalización en sus posturas sobre las políticas que debían implementarse respecto del sector industrial. En relación con ello, es importante constatar la presencia cada vez más frecuente, a partir de la IGM, de comentaristas económicos de clara orientación nacionalista.

²⁹ *Estado y sociedad, op. cit.*, 184-200.

³⁰ Presidencia de la República, *Mensaje Presidencial de 1924*, Santiago, Inprenta Nacional, 1924, 148-149.

La respuesta pública a ese cúmulo de dificultades fue el intento, relativamente sistemático y creciente, de transformar el modelo de crecimiento basado en las exportaciones de bienes primarios a uno que pusiera el acento en actividades productivas orientadas al mercado interno, en el que la producción industrial tenía un papel estratégico. De tal manera, comenzó la transición desde una economía exportadora a una sustitutiva de importaciones, proceso previo a la crisis de 1929³¹.

PROPUESTAS Y POLÍTICAS

Las vicisitudes de la economía a partir de 1914 se manifestaron en diversos debates y manifiestos en los ámbitos político, gremial-empresarial, gremial-laboral y académico. La mayoría de las discusiones y propuestas estuvieron marcadas por una creciente crítica al liberalismo económico y a las políticas económicas implementadas durante los treinta años anteriores.

En lo que concierne al mundo gremial-empresarial, una revisión del *BSFF* y de las intervenciones de socios de esta entidad en el Congreso permite plantear que los empresarios fabriles diseñaron e implementaron desde la última década del siglo XIX una estrategia en dos dimensiones, que consistió, en primer lugar, en un reforzamiento de la entidad –en particular a través de aumento en el número de sus asociados– y en un despliegue territorial que llevó su presencia hasta Antofagasta, por el norte, y a Punta Arenas, por el sur. En segundo lugar, es claramente perceptible que la SOFOFA realizó un esfuerzo por insertarse en diversos organismos públicos, donde situó sus demandas sectoriales que estuvieron presididas por su exigencia de una estructura de impuestos a las importaciones protectora del sector fabril nacional. Los esfuerzos de la entidad tomaron mayor intensidad durante los complejos años de la IGM, y en ellos varió su rol desde organización abocada a las tareas de fomento a la de representante de los intereses y demandas de los asociados. En ello, además, recogió y se hizo parte de los planteamientos nacionalistas de los sectores medios.

En este aspecto, la SOFOFA parece haber sido exitosa, pues, hacia mediados de la década, sus representantes integraban diversos consejos y directorios de instituciones y empresas del Estado, entre las que cabe destacar el Consejo de Vías y Obras –que fijaba el valor de los fletes ferroviarios– y el recientemente creado Banco Central. En términos de prestigio y presencia, su influencia parece haber llegado a su ápex en 1924, pues en ese año, en su mensaje anual al Congreso, el presidente Alessandri declaró que la institución era la representante del sector fabril nacional y que a través de ella el gobierno se entendería con los industriales, con el objeto de diseñar e implementar medidas de fomento para el sector.

En el plano gremial y académico el tema de la industrialización como alternativa de crecimiento y desarrollo fue hecho suyo por instituciones cuyos miembros, en la segunda mitad de la década de 1920, adquirieron poder e influencia en el Estado. Es el caso del Instituto de Ingenieros de Chile, institución que a través de diversas acti-

³¹ Como lo planteó Palma, *op. cit.*

vidades y por medio de su publicación *—Anales—* se convirtió tal vez en la instancia más decisiva en cuanto a los planteamientos acerca de la necesidad de desarrollar la producción industrial en el país.

Otro ámbito de importancia en cuanto al desarrollo de ideas, proyectos y planteamientos acerca del desarrollo industrial fue la Universidad de Chile, en particular sus facultades de Ingeniería y Derecho. En esta última, la cátedra de Economía Política desarrolló un volumen importante de estudios referidos al tema, y entre sus autores cabe destacar a Pedro Aguirre Cerda, Santiago Macchiavello, Daniel Martner, Raúl Simón y Guillermo Subercaseaux, entre otros.

Circunstancias diversas se sumaron en esos años a la discusión en desarrollo con una postura pro industrialización, en base a lo cual es plausible plantear que el tema estaba ya instalado en el debate nacional al comenzar la década de 1920. Valga considerar al respecto el debate al interior del Senado de la República, durante los meses de marzo, abril, mayo y junio de 1926, respecto del estado de la industria en Chile y de la necesidad de su protección y fomento³². En los siguientes 15 años el tema se instaló definitivamente en la esfera política, hasta conseguir la hegemonía en términos de estrategia de crecimiento en 1939, con la creación de la Corporación de Fomento de la Producción.

En más de un sentido ese nuevo posicionamiento, que como todo proceso fue prolongado, se inició en 1924, con ocasión del mensaje presidencial de aquel año, pues entonces Arturo Alessandri no solo consagró a la SOFOFA como la instancia representativa del sector fabril, sino que declaró que la industria era la actividad que estaba destinada a lograr que el país superara las difíciles circunstancias económicas y sociales que vivía desde 1914.

En el contexto de las aseveraciones del Presidente de la República es posible postular que a mediados de la década de 1920 la idea de industrializar el país se había hecho hegemónica en los ámbitos en que se debatían los problemas, los dilemas y las posibilidades de la economía chilena. ¿Qué hizo posible ese nuevo escenario? Como en todo proceso histórico, los factores desencadenantes fueron múltiples. Entre los de larga data habría que considerar uno externo y dos de orden doméstico. El primero fue, sin duda, el desajuste de la economía internacional a partir de la IGM, aunque es pertinente señalar que aun antes del conflicto esta mostraba claros signos de inestabilidad, propios de los cambios productivos que se verificaron en el escenario mundial a partir del último lustro del siglo XIX. Con el inicio de las hostilidades, en agosto de 1914, los síntomas de inestabilidad se agudizaron y el orden económico internacional construido desde mediados del siglo XIX, años más años menos, se desestructuró³³. Al finalizar la IGM aquel orden ya no existía y el desorden dio paso a un período de inestabilidad que culminó con el *crack* de 1929.

³² Senado, Sesiones Extraordinarias del 2 marzo, 12, 13, 21 y 26 de abril; Sesiones Ordinarias 25 y 26 de mayo, 1, 2 y 9 de junio, de 1926.

³³ Bill Albert, *Latin America and the First World War. The Impact of the War on Brazil, Argentina, Peru and Chile*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, capítulos I y II.

En el plano interno, hubo dos factores que contribuyeron a ahondar las dificultades de origen externo. Al primero ya se ha hecho referencia en las páginas anteriores y fue el desorden fiscal, que introdujo elementos de inestabilidad que perjudicaron el desempeño de la economía e hicieron muy difícil, si no imposible, enfrentar de manera adecuada los problemas exógenos³⁴. El segundo no ha sido tratado en este trabajo y fue el agudo desorden monetario, que tuvo consecuencias inflacionarias negativas que traspasaron los límites del mundo de los negocios y contribuyeron al desarrollo de los cada vez más agudos problemas sociales³⁵.

Sin embargo, aun en ese escenario, el desempeño del sector fabril desde los primeros años del siglo XX fue significativo y, más importante, demostró menos sensibilidad a las variaciones del sector externo, comportamiento que confirmó durante la IGM y con posterioridad a esta. Dicho desempeño reforzó la presencia y las posturas de los industriales y de los partidarios de la industrialización, y fue un sólido argumento para los cada vez más numerosos y elocuentes críticos de la conducción económica del país, en otras palabras, del liberalismo económico. En este sentido, es posible sostener que el afán proteccionista de los comentaristas económicos del período no estuvo referido solo a la industria manufacturera, sino que a través del desarrollo de esta vieron la posibilidad de proteger a la totalidad de la economía nacional de los vaivenes de la economía internacional.

Con todo, tal como se planteó al comienzo de este trabajo, hubo un factor “no económico” que se constituyó en un importante incentivo para las posturas proteccionistas. Ello se derivó de la condición de “paradigma” que en cierto sentido adquirió la industrialización en un período de intensa inestabilidad. En efecto, un examen de los editoriales del *BSFF* entre los años 1905 y 1925 permite sostener que el desarrollo industrial fue visualizado por los comentaristas económicos del período también como una de las mejores formas de resolver los problemas sociales que enfrentaba el país. A esa postura se sumaron los ingenieros, a través de su influyente publicación los *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*.

El nacionalismo económico chileno fue una expresión de los sectores medios y, al igual que en toda América Latina, en particular de las emergentes clases medias³⁶. Este sector social, que a mediados de la década de 1920 estuvo en condiciones de desarrollar su programa económico —que comprendía el desarrollo de lo que denominaron “la industria nacional”, sin mayores especificaciones, y el intervencionismo del Estado en el campo económico— veía con profunda aversión los contenidos ideológicos del segundo sector social nuevo que participaba de la crítica del liberalismo: el proletariado. De lo que se trataba, en este sentido, para los nacionalistas era de contener las ideas y la creciente influencia del anarquismo y el socialismo, lo que pasaba por el mejoramiento de las condiciones de trabajo y la calidad de vida de las clases trabajadoras.

³⁴ Carlos Hurtado, *De Balmaceda a Pinochet*, Santiago, Logos, 1988, Parte II.

³⁵ Frank W. Fetter, *Monetary Inflation in Chile*, Princeton, Princeton University Press, 1931; en particular capítulos I y II. También René Millar, *Políticas y teorías monetarias en Chile, 1810-1925*, Santiago, Universidad Gabriela Mistral, 1994.

³⁶ Carmagnani, *Estado y sociedad*, op. cit., 217.

Al respecto, ya en 1910 un editorial del *BSFF* propuso un programa de política económica de tres puntos, en los que el segundo trataba de temas educacionales y el tercero se titulaba “Mejoramiento moral e intelectual de las clases trabajadoras”. Con relación a los temas educacionales, el editorial propuso el desarrollo de la enseñanza primaria, la cual debía tener una dimensión práctica junto con la académica, además de la creación de escuelas nocturnas para trabajadores junto con “cursos rápidos” para la calificación de la fuerza de trabajo. Pero en este ámbito lo más novedoso fue la demanda de “creación de nuevas escuelas técnicas en los centros más importantes de población”. En cuanto a la fuerza de trabajo, el proyecto fue una mezcla de iniciativas tradicionales, por una parte, e innovadoras, por otra. En una línea más tradicional se propuso la “represión de la embriaguez” y la “organización de fiestas populares”, mientras que en el plano innovador su atención se centró en la “reglamentación de los contratos de trabajo en sus variadas manifestaciones”, así como en el establecimiento de indemnizaciones para la fuerza de trabajo en consideración de la gran cantidad de accidentes laborales³⁷.

En 1918, cuando la condición económica y social del país en las postrimerías de la IGM era aún auspiciosa, la publicación aseveró que había que reconocer que la:

“industria fabril ha[bía] cambiado la vida misérrima del pueblo i concluido con ese pauperismo que producía estallidos de criminalidad como el del año 1876. La vida bestial que se hacía en los campos con jornales de 10 centavos va modificándose ante la competencia de las fábricas, i esta ha introducido, además, en las clases trabajadoras una mayor cultura”³⁸.

Los planteamientos de la SOFOFA tenían una alta semejanza con aquellos contenidos en los escritos que por aquellos años publicó Guillermo Subercaseaux, tal vez el economista más destacado de la disciplina entonces. Con respecto a esta figura, es importante destacar que fue uno de los concurrentes a la fundación de la Unión Nacionalista, en 1914, y que en la década de 1920 se desempeñó como editorialista del *Boletín*; una muestra más del avance del nacionalismo económico³⁹.

Cuando en 1924, en su cuenta anual al Congreso Nacional, el presidente Arturo Alessandri le concedió a la industrialización un rol clave en la superación de la crisis que enfrentaba el país, también de paso reconoció el influjo que los planteamientos pro industrialización habían logrado⁴⁰. Pero para que ellos se convirtieran en política pública sería necesario, por una parte, que desapareciera el orden oligárquico y, por otra, que los sectores medios profesionales –abogados, médicos y profesores– junto con los “militares jóvenes” se hicieran del poder, tal como ocurrió a partir de enero de 1925.

³⁷ “Política económica”, *Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril* XXVII, Santiago, 1910, 818-819.

³⁸ “En defensa de las manufacturas”, *Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril* XXXVIII, Santiago, 1918, 99.

³⁹ Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile. Siglos XIX y XX*, Santiago, Universitaria, 1988, 92-93.

⁴⁰ Véase nota 31.

CONCLUSIONES

Entre todos los períodos críticos que el país ha vivido, el denominado de la “cuestión social” es tal vez, junto con aquel de la crisis 1967-1975, uno de los más complejos, en el sentido de que ambos combinaron la peligrosa mezcla crisis económica y crisis sociopolítica, estando en juego no solo las estrategias de crecimiento, sino también el problema del poder.

El momento más álgido de la “cuestión social”, medido en términos del deterioro de la economía, el inmovilismo político y las potentes movilizaciones sociales, son los diez años que corren desde el inicio de la IGM hasta el colapso del orden institucional y político forjado desde 1830. A partir de 1917 hubo un significativo aumento de las tensiones laborales, lo que se expresó en el paulatino aumento de las huelgas, que desembocaron en la huelga general de 1919, la cual culminó, desde el punto de vista del orden interior, con la declaración de estado de sitio en varias provincias. Desde el punto de vista de la vida política, la retórica empleada por Arturo Alessandri en su campaña presidencial contribuyó en importante medida a la desazón con que veían el deterioro de la realidad nacional diversos actores, en particular sectores emergentes con escasa o limitada participación en los asuntos públicos. Entre ellos, en particular, los sectores medios.

Un factor que agudizó la sensación general de crisis y desencanto de la mayoría de la población fue el desempeño de la economía. Paradójicamente, en una etapa en que las exportaciones generaron retornos inéditos, el manejo de las finanzas públicas a lo largo de los años 1890-1924 fue más que deficiente. El recurso a la deuda para financiar no solo programas extraordinarios, sino también el gasto corriente, fue un factor decisivo en el desarrollo de un proceso de inflación monetaria que tuvo extensas repercusiones.

Ante tan desalentador panorama, junto a la crítica de la gestión de las finanzas públicas y de los problemas sociales, así como de las ideas que la inspiraban, paulatinamente fueron emergiendo propuestas alternativas.

Tal vez la que adquirió gradualmente más potencia, prestigio y adhesión fue la de hacer de Chile un “país industrial”, de manera de ponerlo a resguardo de las vicisitudes de la economía internacional y, a la vez, contribuir a la superación de las graves falencias y conflictos sociales que evidenciaba el país hacia la conmemoración del centenario de la primera Junta de Gobierno.

La propuesta industrializadora, que iba unida a la de una mayor intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales, emergió desde los sectores medios profesionales en torno al cambio de siglo. En la medida en que los problemas nacionales se agudizaron, en particular a partir de la IGM, la propuesta se extendió y radicalizó y, de paso, incidió en el cambio en el rol de la SFF.

Sin embargo, y a pesar de lo agudo de los problemas económicos y sociales de la posguerra, no existió consenso político para enfrentarlos de manera decisiva. Es más, la legislación propuesta por el presidente Alessandri Palma en ese sentido, durante los tres primeros años de su gobierno (1920-1923), fue o rechazada o sometida a extensas discusiones por la mayoría en el Congreso Nacional, lo que en la práctica significaba que ellas fueran archivadas.

En la medida en que hacia 1924 la “crisis integral” se agudizó y la presión sobre el sistema político institucional derivó en su colapso y en la instauración de un régimen de excepción y fuerza, llegó el “tiempo de la industrialización y la intervención estatal” en la economía y la sociedad.

Se estableció así un precedente. En el siglo XX en Chile los grandes cambios en la política económica y en la estructura central del Estado, los de mayor trascendencia y durabilidad, se harían de acuerdo con el lema del escudo nacional: “por la razón o la fuerza”.