



# **EL ESTADO DESARROLLISTA Y SU IMPLEMENTACIÓN EN CHILE**

DIEGO HERNÁN ITURRIAGA HIDALGO

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

PROFESOR GUÍA:

SOFÍA CORREA SUTIL

SANTIAGO DE CHILE,

MARZO DE 2018

## Tabla de Contenidos:

<b>Resumen</b> .....	p. 3
<b>Introducción</b> .....	p. 5
<b>Parte General</b> .....	p. 7
<b>I. Análisis Teórico del Estado Desarrollista</b> .....	p. 7
<b>II. Contexto Histórico del Surgimiento del Estado Desarrollista</b> .....	p. 23
1. Situación Económica .....	p. 23
2. Situación Social .....	p. 36
3. Situación Política .....	p. 47
<b>III. El Caso de la CORFO</b> .....	p. 61
1. Antecedentes Directos .....	p. 61
2. Proyecto de Ley .....	p. 71
3. Primeras Obras .....	p. 82
<b>IV. Reversión del Proyecto Planificador de la CORFO y Situación Actual</b> .....	p. 92
<b>Conclusión</b> .....	p. 105
<b>Bibliografía</b> .....	p. 108

## Resumen:

El objetivo principal de esta tesis consiste en determinar los motivos que condujeron a una modificación radical en la concepción dominante del Estado durante la primera mitad del siglo XX, y en dilucidar cómo se manifestaron estos cambios tanto en la lógica de la actuación pública como en la composición del aparato estatal.

Se argumentará que la idea del Estado Desarrollista aparece como una alternativa al Estado Liberal, en virtud de la cual aquel debía asumir un papel más activo en diversas labores –como, por ejemplo, las de fomento o producción- y, sobretodo, hacerse cargo de conducir los procesos de transformación estructural que requería nuestro país para poder integrarse dentro del grupo de las naciones más aventajadas del mundo. Esta ambiciosa propuesta supuso que el Estado tuviese una injerencia directa sobre el proceso de industrialización del país, la cual se materializó a través de la creación de la CORFO. Asimismo, se buscará desentrañar los motivos por los cuales los propósitos del Estado Desarrollista no pudieron alcanzarse del modo esperado por sus gestores.

A fin de poder abordar este asunto, el **primer capítulo** intentará hacer un breve recuento de las transformaciones que ha experimentado el concepto de Estado a lo largo de la historia y de los motivos que condujeron a la instalación del Estado Desarrollista, cuyas características se bosquejan brevemente.

Por su parte, el **segundo capítulo** comprende una contextualización del escenario histórico específico en el cual surgió el Estado Desarrollista en nuestro país, haciéndose un examen particular sobre los factores económicos, sociales y políticos que condujeron a su implementación.

A su vez, en el **tercer capítulo** estudiará el caso de la CORFO, obra emblemática del Estado Desarrollista. En dicha sección se hará referencia tanto a los antecedentes directos de dicho organismo como a la tramitación del proyecto de ley mediante el cual el mismo fue

creado. Para finalizar, se hace un breve recuento de los primeros proyectos estratégicos diseñados por la CORFO.

Por último, el **cuarto capítulo** intenta describir el lento y progresivo proceso de reversión del ideal desarrollista durante la segunda mitad del siglo XX, llegando hasta el día de hoy.

## Introducción:

Todo grupo humano, por más compleja que sea su estructura, requiere de un relato colectivo que pueda ser compartido por todos sus miembros y que le proporcione la cohesión suficiente para encauzar el accionar conjunto. Si en el pasado aquel se erigió sobre ideas tan diversas como la supremacía racial o nacional, la exaltación de la virtud o de la razón, o el sometimiento a designios divinos, hoy todo indica que el motor del funcionamiento social reposa sobre la noción de desarrollo, que genera un grado de adhesión y consenso sin igual. Para corroborar esto, basta con prestar cierta atención a los discursos proferidos por los principales actores políticos y económicos nacionales, los cuales ineluctablemente aluden al desarrollo cuando se trata de fijar las metas y las perspectivas de futuro del país. Este relato trasciende largamente nuestras fronteras, constituyendo un eje fundamental en los cursos de acción adoptados por los principales organismos internacionales, sean éstos inclusivos –como es el caso de la ONU y su programa para el desarrollo (PNUD)- o exclusivos, como es el caso de la OCDE.

Un hito fundamental para explicar la consolidación de esta idea fue la caída del Muro de Berlín, que sumió a las utopías en el descrédito y puso término a una lucha ideológica que se extendió por más de medio siglo. Aunque no supuso el fin de la historia<sup>1</sup>, la conclusión de la Guerra Fría generó un vacío que pronto fue llenado por un nuevo paradigma de vasto alcance: el paradigma del desarrollo. En efecto, no es casual que en 1990 se comenzaran a publicar los influyentes Informes de Desarrollo Humano, emitidos anualmente por la PNUD. En su primer informe, emitido aquel mismo año, se definía al desarrollo humano como *“un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente”*<sup>2</sup>. Esta noción del desarrollo, basada en los postulados de una serie de intelectuales encabezados por Amartya Sen<sup>3</sup>, fue objeto de una rápida validación y no tardó en constituirse en un objetivo prioritario de las políticas públicas a nivel global.

No obstante ello, el desarrollo no siempre ha sido considerado como un proceso ni ha estado centrado en las oportunidades que se otorgan a los individuos para alcanzar su máximo

---

<sup>1</sup> Ver: Fukuyama, Francis, *¿El Fin de la Historia? y Otros Ensayos*, Alianza Editorial, Madrid, 2015

<sup>2</sup> PNUD, “Informe de Desarrollo Humano: 1990”, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990, p. 33

<sup>3</sup> Un resumen de sus postulados en: Sen, Amartya, “Development as Freedom”, Oxford University Press, Oxford, 1999

potencial. Por el contrario, los orígenes de la idea primigenia de desarrollo se remontan hacia mediados del siglo XX y están estrechamente vinculados en gran parte del mundo con el surgimiento de un Estado modernizador, conocido posteriormente como Estado Desarrollista, que aparece como una alternativa a los postulados liberales prevalecientes hasta entonces y que tiene como objeto la obtención de ciertos avances materiales en beneficio de la población.

Considerando la importancia que tuvo en la configuración de nuestro presente, este trabajo de investigación estará centrado en el surgimiento de aquel Estado en Chile, que amplió la esfera pública y redefinió su rol, vinculándolo a la consecución de lo que en aquella época se entendía como desarrollo. El objetivo principal será dilucidar cuáles fueron los motivos que condujeron a esta modificación radical en la concepción del Estado, cuál fue el contenido concreto de uno de los proyectos de modernización más ambiciosos que se han formulado en nuestro país –el cual alcanza su máxima expresión con la creación de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO)- y qué resultados se obtuvieron a partir del mismo. Esto nos obligará a abarcar no sólo las transformaciones económicas que éste supuso, sino que también los cambios sociales y político-jurídicos que implicó, los cuales conllevaron al surgimiento de un poderoso entramado administrativo que modificó los paradigmas de funcionamiento del aparato público, que a partir de entonces pasa a regirse por la acción técnico-administrativa, desplazando a la ley como principal instrumento de cambio y como eje en torno al cual se articulan los grandes proyectos nacionales.

A fin de poder cumplir con esta labor, el trabajo estará dividido en cuatro capítulos: un primer capítulo en el cual se discutirá el concepto y la historia del Estado Desarrollista, un segundo capítulo en el que se resaltarán los factores políticos, sociales y económicos específicos que dieron origen a éste en Chile, un tercer capítulo en el que se discutirán la fundación y los primeros años de la CORFO -entendiendo que la creación de este organismo supuso el acto fundacional del Estado Desarrollista chileno-, y un último capítulo en el que se describirá el ocaso del proyecto desarrollista en nuestro país. Esta estructura de trabajo buscará resaltar la forma en la que el Estado Desarrollista se institucionalizó a lo largo de las décadas en las que estuvo vigente.

# I. Análisis Teórico del Estado Desarrollista:

El ser humano, desde una perspectiva biológica, pertenece a aquel género de especies caracterizadas por su naturaleza gregaria. Sin embargo, esta cualidad que le es intrínseca germinó en todo su esplendor a partir de la revolución agrícola que tuvo lugar hacia el año 9.500 a.C., la cual promovió el sedentarismo de las comunidades humanas y la formación de los primeros centros urbanos<sup>4</sup>. Desde aquel entonces, la interdependencia entre los individuos se ha incrementado y complejizado a tal punto que hoy nos parece inimaginable una forma de vida distinta a la social. Este fenómeno ha sido reconocido a nivel discursivo desde la época clásica, cuando surge una reflexión sistematizada sobre dicha convivencia, a la cual dedicaban sus estudios los campos de la política y de la ética. En este sentido, es de común conocimiento que Aristóteles, quien sentó las bases del pensamiento occidental, *“argumentó que los seres humanos son políticos por naturaleza, y que sus capacidades naturales los inclinan a florecer en sociedad”*<sup>5</sup>.

Ahora bien, este proceso de formación social se halla estrechamente entrelazado con la sofisticación de las estructuras de poder que permiten sostener la mantención de las dinámicas y las jerarquías grupales. Aun cuando se utilizan muchos parámetros para el estudio sobre las formas de poder existentes, *“el criterio del medio es el que se utiliza comúnmente porque permite una tipología a la vez simple y clara, la llamada tipología de los tres poderes, económico, ideológico y político, o sea, de la riqueza, del saber y de la fuerza”*<sup>6</sup>. Habiendo aceptado la definición weberiana del poder político, que lo concibe como el monopolio de la fuerza legítima, Bobbio identifica al poder económico como aquel *“que se vale de la posesión de ciertos bienes, necesarios o considerados como tales, en una situación de escasez, para inducir a quienes no los poseen a adoptar una cierta conducta”*, y al poder ideológico como *“el que se sirve de la posesión de formas de saber, doctrinas, conocimientos, incluso solamente de información, o de códigos de conducta, para ejercer influencia en el*

---

<sup>4</sup> Véase: Harari, Yuval Noah, “De Animales a Dioses”, Debate, Madrid, 2014

<sup>5</sup> Fukuyama Francis, “The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution”, Farrar, Strauss and Giroux, New York, 2012 (la traducción es mía).

<sup>6</sup> Bobbio, Norberto, “Estado, Gobierno y Sociedad: Por una Teoría General de la Política”, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2010, p.110

*comportamiento ajeno e inducir a los miembros del grupo a realizar o dejar de realizar una acción”<sup>7</sup>.*

Desde los inicios de la era moderna, la forma de organización política por excelencia en el mundo occidental ha sido el Estado, bajo el cual han podido florecer las complejas sociedades contemporáneas, las que, con sus infinitos matices y vínculos, han sido las propiciadoras de los enormes avances que ha experimentado la humanidad en términos económicos, artísticos y científicos. La trayectoria histórica del Estado, fundamental para comprender el presente, puede ser comprendida a través de la utilización de la tipología del poder recientemente reseñada, que nos permite distinguir las sucesivas transformaciones que ha experimentado aquel durante los últimos siglos.

Así pues, en función de este criterio diferenciador, podemos distinguir una primera etapa histórica caracterizada por la predominancia del Estado Absolutista, cuyo enorme grado de concentración de poderes responde a su necesidad de imponerse como forma de organización política prevalente, ocasionando la *“ruptura con la soberanía piramidal y fragmentada de las formaciones sociales medievales, con sus sistemas de feudos y estamentos”<sup>8</sup>*. En efecto, el Estado entendido en un sentido estricto, es decir, como una forma de organización emanada de un contexto espacio-temporal determinado –la Europa occidental moderna- surge de una pugna entre el monarca y los estamentos de la Iglesia y de la nobleza feudal; como bien señala Nicola Mateucci, el Estado moderno *“representa la destrucción del pluralismo orgánico propio de la sociedad corporativa por capas: bajo su incesante acción se eliminan todos los centros de autoridad que reivindican funciones políticas autónomas, como las ciudades, los estados, las corporaciones, de manera que no haya ninguna mediación (política) entre el príncipe, depositario de una voluntad superior, y los individuos, reducidos a una vida meramente privada e igualados todo en cuanto meros súbditos”<sup>9</sup>*.

De este modo, para imponer el monopolio de la fuerza, fue necesario fortalecer enormemente la figura del monarca, en quien juristas como Jean Bodin depositaron la soberanía, concepto que brotó en dicha época y que es definido por Jellinek como *“aquella propiedad del poder de un Estado en virtud del cual le corresponde exclusivamente a éste la*

---

<sup>7</sup> Ib., p. 110-111

<sup>8</sup> Anderson, Perry, “El Estado Absolutista”, Editorial Siglo XXI, Ciudad de México, 1987, p. 9

<sup>9</sup> Mateucci, Nicola, “Estado Moderno”, en: Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco, “Diccionario de Política”, Siglo XXI editores, Madrid, 1998, p. 888

*capacidad de determinarse jurídicamente y de obligarse a sí mismo*”<sup>10</sup>. El concepto del monarca como depositario exclusivo de la soberanía tuvo como efecto que el poder político se concentrara en su persona, correspondiéndole a aquel ejercer o delegar a su arbitrio las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales propias del Estado.

Esta centralización del poder político es la que, en esencia, da forma al Estado Absoluto, aunque mientras éste existió también se caracterizó por la concentración del poder ideológico y económico, manifestada en la doctrina del derecho divino de los reyes –cuyas raíces se hallan en el medioevo- y en el mercantilismo, respectivamente. En lo que atañe al mercantilismo, cabe señalar que esta doctrina *“exigía la supresión de las barreras particularistas opuestas al comercio dentro del ámbito nacional, esforzándose por crear un mercado interno unificado para la producción de mercancías. Al pretender aumentar el poder del Estado en relación con los otros estados, el mercantilismo alentaba la exportación de bienes a la vez que prohibía la de metales preciosos y de moneda, en la creencia de que existía una cantidad fija de comercio y de riqueza en el mundo”*; en este sentido, ella era *“una teoría de la intervención coherente del Estado político en el funcionamiento de la economía, en interés a la vez de la prosperidad de ésta y del poder de aquél”*<sup>11</sup>.

Si bien es cierto que el absolutismo fue fundamental para dar forma al Estado, con el transcurso del tiempo las condiciones sociopolíticas fueron variando; lo que había resultado útil en una época, ya no lo era tanto para otra. El descontento contra la forma de Estado erigida por los monarcas absolutos floreció principal, aunque no únicamente, entre la burguesía, la cual había logrado prosperar dentro de los límites que el mercantilismo le imponía. Fue precisamente dentro de este marco histórico que surgió el liberalismo, doctrina comprensiva de la realidad que adquiriría un rol preponderante en los cambios que se comenzarían a materializar hacia fines del siglo XVII<sup>12</sup>.

El liberalismo clásico no puede ser comprendido sino como un producto de su época, esto es, como una reacción a las arbitrariedades propias del absolutismo. Precisamente debido a esto es que la libertad que propugnaba era aquella entendida como la *“facultad de realizar o no ciertas acciones sin ser impedido por los demás, por la sociedad como un todo orgánico o,*

---

<sup>10</sup> Cita extraída de: Cumplido, Francisco y Tapia, Jorge, “Evolución del Concepto de Soberanía en el Derecho Constitucional Moderno”, en Revista de Derecho Público, Nº 1, Universidad de Chile, Santiago, 1963

<sup>11</sup> Anderson, Op. Cit., p. 31

<sup>12</sup> Russell, Bertrand, “Historia de la Filosofía Occidental, Tomo II”, Austral, Madrid, 2010, p. 55-56

más sencillamente, por el poder estatal”<sup>13</sup>; es decir, favorecía aquella libertad que siglos más tarde sería catalogada como “libertad negativa”<sup>14</sup>, para la cual ser libre “significa gozar de una esfera de acción más o menos amplia, no controlada por los órganos del poder estatal”<sup>15</sup>.

La particular idea de libertad que sostenía esta doctrina hallaba su presupuesto filosófico en el iusnaturalismo, que “sostiene que el hombre –toda persona, sin excepción– posee por naturaleza, y por ende, independientemente de su propia voluntad o de la de otros, ciertos derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la felicidad. El Estado, o más concretamente aquellos que en un tiempo dado gozan del poder legítimo para imponer normas de cumplimiento obligatorio, deben respetar estos derechos, no infringirlos y garantizarlos ante su posible transgresión por parte de terceros”<sup>16</sup>.

Estos postulados de la escuela del Derecho Natural –diseminados principalmente por las teorías contractuales del poder– dieron un fuerte impulso al individualismo, que se halla en la base misma del pensamiento liberal y que habría de anteponer al ciudadano sobre el poder político, rebatiendo de este modo las nociones organicistas de la sociedad que habían primado desde la época clásica. Como bien señala Bobbio, “sin esta revolución copernicana, que permitió que por primera vez el problema del Estado fuera visto desde la perspectiva de sus sujetos en lugar de la del soberano, la doctrina del Estado Liberal, que es anterior a la doctrina de los límites jurídicos al poder estatal, habría sido imposible. Sin individualismo no puede haber liberalismo”<sup>17</sup>.

En consonancia con la promoción de esta idea de libertad –influida, como hemos visto, por el individualismo iusnaturalista–, el liberalismo sostiene una noción particular del Estado, “en la cual éste es concebido como un órgano limitado en cuanto a sus poderes y funciones, y por ende, distinto del Estado Absoluto y de lo que actualmente llamamos Estado Social”<sup>18</sup>. El Estado Liberal se caracteriza, por consiguiente, por las restricciones que se le imponen en los tres ámbitos de poder señalados inicialmente, las cuales se implementan con el objeto de ampliar la esfera de acción del individuo y de la sociedad civil. El supuesto que subyace a la acotación del poder es que la actividad autónoma del sujeto racional y el enfrentamiento de éste con sus símiles conllevan al progreso, “mediante conflictos que en el ámbito

---

<sup>13</sup> Bobbio, Norberto, “Teoría General de la Política”, Editorial Trotta, Madrid, 2003, p. 113

<sup>14</sup> Ver: Berlin, Isaiah, “Two Concepts of Liberty”, en “Liberty”, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 116-217

<sup>15</sup> Bobbio, “Teoría General de la Política, Op. Cit., p. 113

<sup>16</sup> Bobbio, Norberto, “Liberalism and Democracy”, Verso Editorial, London, 1990, p. 5 (la traducción es mía)

<sup>17</sup> Ib., p. 9 (la traducción es mía)

<sup>18</sup> Ib., p.1 (la traducción es mía)

*argumentativo promueven la búsqueda de la verdad; que en la competencia económica tienden a asegurar la mayor prosperidad social; y cuyas luchas en el campo político resultan en la selección de aquellos que son más aptos para gobernar”<sup>19</sup>.*

En este sentido, el Estado Liberal comparte la idea, amparada por la Ilustración, de que la libertad humana va unida a la inevitabilidad del progreso, designando a esta última como la *“idea rectora del curso de la historia universal, la cual comprende el adelanto material de las sociedades a la vez que el perfeccionamiento moral de la especie humana”<sup>20</sup>*. En otras palabras, puede afirmarse que esta *noción “está basada en una interpretación de la historia que considera que el hombre avanza lentamente –pedemtin progredientes- en una dirección definida y deseable, e infiere que este progreso continuará indefinidamente. Ello implica que [...] una condición de felicidad generalizada podrá ser gozada en último término, la cual justificará todo el proceso de civilización”<sup>21</sup>*.

Estructurada sobre estos cimientos, la lucha liberal por limitar el poder político del Estado comienza a triunfar en 1688, con la “Revolución Gloriosa” que tiene lugar en Inglaterra, y obtiene un importante impulso en Europa continental con la Revolución Francesa de 1789. Esta prolongada conflagración resultaría finalmente en la promulgación de Constituciones y en la consecuente formación del Estado de Derecho, que quedaría jurídicamente obligado a garantizar universalmente ciertos derechos y libertades fundamentales, y a remitirse al rol que le ha sido asignado en las Cartas Fundamentales y en las normas derivadas de ellas, algo que era considerado vital, puesto que *“el abuso de poder es contenido más fácilmente mientras menos espacio tenga el Estado para intervenir”<sup>22</sup>*; idealmente, el Estado debía atenerse al mantenimiento del orden público, tanto a nivel doméstico como internacional.

El corolario de este movimiento sería la separación de poderes del Estado y la mayor participación de la ciudadanía en el poder político, lo cual se lograría a través de un proceso de democratización que avanzó progresivamente durante los siglos XIX y XX, y que aún hoy continúa reivindicando mayores espacios para la participación ciudadana (por ejemplo, mediante las demandas de mayor transparencia y accountability).

---

<sup>19</sup> Ib., p.22 (la traducción es mía)

<sup>20</sup> Correa, Soffa, et al., “Historia del Siglo XX Chileno”, Editorial Sudamericana, Santiago, 2001, p. 46

<sup>21</sup> Bury, John, “The Idea of Progress”, Cosmo Classics, New York, 2008, p. 6-7 (la traducción es mía)

<sup>22</sup> Bobbio, “Liberalism and Democracy”, Op. Cit., p. 16 (la traducción es mía)

Por su parte, la limitación del poder ideológico ejercido por el Estado fue promovida por los liberales desde una época temprana como una manera de contrarrestar la intolerancia propia de los Estados confesionales, desprestigiados por la persecución emprendida por instituciones inquisidoras y por las sucesivas guerras religiosas. En nuestro país este asunto resultó especialmente relevante, puesto que constituyó la fisura en torno a la cual se estructuró el sistema de partidos políticos durante el siglo XIX<sup>23</sup>. A pesar de que esta materia venía sacudiendo a Europa occidental desde la Baja Edad Media, los avances hacia un Estado secular en nuestro país comenzaron a manifestarse –desde una perspectiva jurídica- con la Ley Interpretativa de la Constitución de 1865, que dispuso la libertad de culto en recintos privados, y culminaron con la entrada en vigencia de la Constitución de 1925, que materializó la separación entre Iglesia y Estado, disponiendo la protección de una amplia libertad de conciencia y de culto en su Artículo 10 N° 2<sup>24</sup>. A partir de entonces, el poder ideológico del Estado se ha visto constreñido consistentemente, sin perjuicio de los riesgos que enfrentó la libertad de expresión durante el siglo XX.

Por último, en lo que atañe a la limitación del poder económico del Estado, cabe señalar que ésta halla sus fundamentos en los economistas clásicos, que durante el siglo XVIII intentaron instalar a la economía dentro del panteón de las ciencias. Con la formulación de la doctrina de la mano invisible, Adam Smith propugnó la idea de que los mercados se autorregulaban ineluctablemente a partir de leyes que les eran propias, como la ley de oferta y demanda, las que –guiadas por el afán de lucro y las preferencias individuales- asignaban los recursos del modo más eficiente posible en un contexto de escasez. A partir de esta premisa, los liberales comenzaron a abogar por la existencia de un “Estado Mínimo”, que debía limitarse a utilizar su poder para garantizar el natural funcionamiento del sistema económico, el cual conduciría a la prosperidad si es que no era perturbado por agentes externos. Así, de acuerdo a esta teoría, *“al Estado le corresponderá, cuando más, la tarea de vigilar la seguridad exterior de la nación (el ‘Estado Gendarme’), y la de efectuar ciertas tareas de beneficio común que, no ofreciendo incentivo de utilidad a la iniciativa privada, deben, de*

---

<sup>23</sup> Scully, Timothy, “Los Partidos de Centro y la Evolución Política Chilena”, CIEPLAN, Santiago, 1992, p. 35-88

<sup>24</sup> Más información en: Serrano, Sol, “¿Qué Hacer con Dios en la República”, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2008

*todos modos, ser cumplidas, como la construcción y conservación de caminos y la enseñanza elemental*”<sup>25</sup>.

Estas propuestas coincidieron con el auge de la clase mercantil burguesa, y a partir de entonces, *“la sociedad civil, como sede de las relaciones económicas que obedecen a las leyes naturales objetivas y que deberían imponerse a las leyes fijadas por el poder político [...], considerándose regulada por una racionalidad espontánea [...], pretende deshacerse del abrazo mortal del Estado y, como esfera autónoma que tiene sus propias leyes de formación y desarrollo, se presenta como límite al ámbito de competencia del poder político, e incluso tiende a restringirlo cada vez más a sus funciones meramente protectoras de los derechos de los propietarios y represivas de los delitos contra la propiedad*”<sup>26</sup>.

La referida pretensión de la sociedad civil se instaló con éxito durante el siglo XIX, y a partir de entonces prevaleció sin contrapesos el sistema de libre mercado; hacia 1870 éste estaría tan consolidado al interior de los principales países occidentales, que lograría alcanzar una escala global, generando vínculos entre naciones tradicionalmente aisladas y propiciando niveles de intercambio nunca antes vistos<sup>27</sup>. Esta tendencia también se manifestó en Chile, donde se cita a la flexibilización de la protección de la marina mercante nacional –ocurrida en las postrimerías del gobierno de Bulnes- como el punto de inflexión en la liberalización de la economía<sup>28</sup>. Sin embargo, desde un punto de vista teórico, el afianzamiento del liberalismo económico se produce a partir de 1855, año en el que el economista francés Jean Gustave Courcelle-Seneuille es convocado para asesorar al gobierno en materia mercantil y para dictar cátedra en la Universidad de Chile, donde dejaría numerosos discípulos<sup>29</sup>.

Una demostración de la raigambre de esta doctrina en Chile nos la proporciona la comisión especial designada por el presidente Pinto en 1880 para determinar qué hacer con el salitre cuando Chile emergiese victorioso de la Guerra del Pacífico –resultado cuya inminencia ya podía vaticinarse por aquel entonces-, la cual se pronunció a favor de la privatización del

---

<sup>25</sup> Montenegro, Walter, “Introducción a las Doctrinas Político-Económicas”, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1973, p. 37

<sup>26</sup> Bobbio, “Teoría General de la Política”, Op. Cit., p. 247

<sup>27</sup> Hobsbawm, Eric, “La Era del Capital”, en “Trilogía Hobsbawm”, Editorial Crítica, Barcelona, 2012, p. 381-382

<sup>28</sup> Pinto, Aníbal, “Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado”, Editorial Universitaria, Santiago, 1959, p. 36. Véase también: Ortega, Luis, “Chile en Ruta al Capitalismo. Cambio, Euforia y Depresión, 1850-1880”, LOM Ediciones, Santiago, 2005

<sup>29</sup> Courcelle-Seneuille arribó a Chile en 1855, año en el cual comenzó a dictar la cátedra de Economía Política en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile; posteriormente se incorporaría también a la Facultad de Humanidades y Filosofía de la misma casa de estudios, permaneciendo en el país hasta 1863. Para mayor información, véase: <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3467.html>> [consultada por última vez el 12 de marzo de 2018].

recurso, señalando que *“esta resolución nos pareció que debía tomarse no sólo en homenaje a los principios que de tiempo atrás han servido de base a nuestra legislación económica, sino en obediencia del axioma de que los gobiernos son y han sido malos administradores [...] Es de desear que Chile acate y mantenga la primera de las reglas de la buena economía pública, que condena toda intervención gubernativa en los dominios especiales de la industria”*<sup>30</sup>.

Ahora bien, estas fuertes convicciones no impedían que el Estado cumpliera ciertos roles coadyuvantes en el sistema económico, especialmente en aquellos campos en los que los privados no tenían facilidades para operar. En nuestro país, el ámbito en el cual aquel tuvo mayor participación fue el de las obras públicas y las comunicaciones, resaltando especialmente en una época inicial su contribución a la construcción de las redes ferroviarias, que se habían convertido en la quintaesencia de la modernización. La importancia de estas redes era que permitían, por una parte, comunicar a todo el territorio nacional con la capital, y por la otra, transportar mercancías a los mercados internos y a los puertos de embarque hacia el extranjero. Sin embargo, la priorización que se les asignó se debía también a que, a mediados del siglo XIX, *“además de poner de manifiesto el progreso social, los ferrocarriles encarnaron, al menos en términos simbólicos, la imagen más gráfica del avance experimentado por la nueva cultura de cuño ilustrado”*<sup>31</sup>. La intervención del Estado en este sector se vio acentuada y diversificada cuando Chile se hizo con las reservas de salitre en disputa con sus países vecinos. De hecho, fue en aquellos años que se fundó el Ministerio de Industria y Obras Públicas, que impulsó la construcción de incontables obras de infraestructura, dentro de las cuales el Viaducto de Malleco, con sus más de 100 metros de altura, permanece como la más emblemática de todas.

El prolongado predominio global del Estado Liberal tuvo su punto de inflexión en 1929, año en el cual se desencadena la Gran Depresión, que sume al mundo en una profunda crisis financiera y que conlleva al cuestionamiento de las bases que sustentan al liberalismo económico. No obstante lo anterior, no puede obviarse el hecho de que dicha catástrofe sólo contribuyó a acelerar el declive de esta forma de Estado, cuya decadencia venía prefigurándose desde el estallido de la Primera Guerra Mundial, que asestó un fuerte golpe a las pretensiones globalizantes de los liberales, las cuales perecieron definitivamente tras la

---

<sup>30</sup> Pinto, Op. Cit., p. 54

<sup>31</sup> Correa et al., “Historia del Siglo XX Chileno”, Op. Cit., p. 33

conclusión del conflicto, pese al intento de los países triunfadores –encabezados por el presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson- de diseñar un sistema mundial, liderado por la Sociedad de Naciones y basado en la democracia pluralista, la autodeterminación nacional y el libre comercio<sup>32</sup>.

Los estragos causados por la guerra, que había llevado a la aniquilación de generaciones enteras en Europa, sumados a la profunda crisis social provocada por la Gran Depresión -que dio lugar a tasas de desempleo que no bajaban, en los mejores casos, del 22%<sup>33</sup>-, generaron un desencanto que contribuyó a expandir el totalitarismo en el mundo occidental. Dentro de este contexto, los Estados que aún conservaban un entramado liberal desde un punto de vista político, se vieron forzados a acrecentar sus funciones y a intervenir urgentemente en el ámbito económico-social con el objeto de disminuir el atractivo de otros modelos políticos, que tenían un mejor desempeño al momento de enfrentar la crisis.

Como consecuencia de lo anterior, se comienzan a decretar una serie de medidas de emergencia que buscan favorecer directamente el crecimiento de las industrias nacionales, tales como el aumento de la inversión estatal, la imposición de cuotas y de mayores aranceles a la importación de productos, la entrega de subsidios a las compañías nacionales, la aplicación de controles de cambios y sistemas de cambio múltiple, y la intervención generalizada del Estado en la asignación de metas y recursos. El curso de acción adoptado en estos casos fue una respuesta intuitiva y práctica ante la ineficacia de las políticas ortodoxas para enfrentar el complejo escenario económico-social, ya que *“en ese momento, todavía estaba en proceso de elaboración la teoría alternativa a la fracasada economía de mercado [...] Hasta la segunda guerra mundial, y posteriormente, no se formularía una práctica de gobierno alternativa: la dirección y gestión macroeconómica de la economía basada en la contabilidad de la renta nacional, aunque tal vez por influencia de la URSS, en los años treinta los gobiernos y otras instancias públicas comenzaron ya a contemplar las economías nacionales como un todo y a estimar la cuantía de su producto o renta total”*<sup>34</sup>.

En efecto, no sería hasta 1936 –año de publicación de “Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero”-, que John Maynard Keynes proporcionaría un fundamento teórico más elaborado a esta nueva orientación del poder. Keynes se ocupó, ante todo, de encontrar un

---

<sup>32</sup> Kissinger, Henry, “La Diplomacia”, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2001, 218-242

<sup>33</sup> Hobsbawm, Eric, “Historia del Siglo XX”, Editorial Crítica, Barcelona, 2011, p. 100

<sup>34</sup> *Ib.*, p. 114

mecanismo que permitiera superar los vaivenes propios de la economía capitalista, adjudicando al Estado la responsabilidad de activar mecanismos contra cíclicos en tiempos de depresión, con el objeto de garantizar el pleno empleo y el incremento en la demanda interna, considerada indispensable para impulsar a la economía. En esencia, su idea principal desplazaba el tradicional rol subsidiario del Estado y lo convertía en un agente principal del mercado, en el que *“se hacía necesaria la intervención estatal mediante la concesión de créditos y la manipulación de los tipos de interés con el objeto de crear puestos de trabajo”*<sup>35</sup> cada vez que aquel mostraba una tendencia hacia el estancamiento.

Si bien la doctrina keynesiana tuvo una enorme incidencia en las políticas de expansión estatal, lo cierto es que éstas se habían erigido como un rasgo característico de la época con anterioridad a cualquier formulación teórica, recurriéndose espontáneamente a las alianzas público-privadas con objeto de preservar la existencia del capitalismo. En Estados Unidos, el gobierno de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) incrementó la intervención del Estado Federal en la economía a través del “New Deal” y creó un sistema de seguridad social mediante la promulgación del “National Security Act” en 1935. En Europa ocurrió algo similar, y por vez primera los partidos socialdemócratas formaron parte de las coaliciones de gobierno en aquellos países que no habían sucumbido al fascismo o al comunismo, dando inicio a un proceso que desembocaría en la creación del Estado de Bienestar, que además de su injerencia sobre la economía, se caracterizaría por garantizar *“estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación y educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia”*<sup>36</sup>. Aunque la idea de seguridad social había sido implementada originalmente por Otto von Bismarck hacia finales del siglo XIX<sup>37</sup>, ella sólo alcanzó su plenitud durante esta época, con la instalación de un complejo entramado institucional destinado a proveer diversas prestaciones a la ciudadanía, dando así un acceso universal a los principales derechos sociales.

A diferencia de lo que ocurría en Europa, en Latinoamérica la redefinición del rol del Estado no sólo se valoró como una estrategia de contención o como un medio para salir del abismo y contrarrestar los ciclos propios de la economía capitalista, sino que también se percibió como una alternativa que permitiría conducir un proceso de modernización

---

<sup>35</sup> Watson, Peter, “Historia Intelectual del Siglo XX”, Editorial Crítica, Barcelona, 2002, p. 367

<sup>36</sup> Wilensky, Harold, “Estado de Bienestar”, en Bobbio, Mateucci y Pasquino, Op. Cit., p. 551

<sup>37</sup> Hobsbawm, Eric, “La Era del Imperio”, en “Trilogía Hobsbawm”, Op. Cit., p. 775

económica y social, el cual nivelaría a nuestros países con aquellos que ya habían alcanzado niveles superiores de riqueza. La exposición de las limitaciones del modelo exportador, conocido como modelo de “desarrollo hacia afuera” -que había causado severos problemas en la balanza de pagos producto de la clausura del mercado global de materias primas- obligaba al Estado a adoptar una función activa en las reestructuraciones nacionales, las cuales se basarían en la promoción de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y de la urbanización, procesos que en aquel entonces simbolizaban la modernización. Ante la ausencia de actores sociales capaces de llevar adelante estas transformaciones, como sucedió en Europa y Norteamérica, se comprendió que era necesario que ellas fueran conducidas por el Estado, el cual pasaría a intervenir en la promoción y planificación económica<sup>38</sup>. En Chile esto venía sucediendo desde fines de los años 20’, pero adquirió una importancia fundamental a nivel discursivo tras la Gran Depresión y, especialmente, luego del ascenso del Frente Popular al poder. Algo similar ocurrió –por ejemplo- en México, donde Lázaro Cárdenas revitalizó las políticas económicas nacionalistas, y en Brasil, donde Getulio Vargas implementó el “Estado Novo”, que también se caracterizó por su proteccionismo y por la implementación de *“las bases y la estructura de la legislación laboral, sindical y previsional brasileña”*<sup>39</sup>.

La sustitución del Estado Liberal por un Estado que tiene como eje este proyecto de modernización fue un fenómeno transversal en el continente. Sin embargo, la carencia de sustento doctrinario de este último dificultó la comprensión de dicho suceso histórico, que se mantuvo en una suerte de neblinosa hasta la década de 1950, cuando se comienza a hablar del Estado Desarrollista y, en particular, de la noción misma de desarrollo, difundida durante la posguerra como un núcleo ordenador del nuevo orden mundial encabezado por la ONU (no alcanza en aquel entonces el grado de aceptación obtenido tras la Guerra Fría). La construcción de esta nueva idea –que en esta etapa inicial todavía se identifica con el crecimiento económico y con la posibilidad de lograr una abundancia material similar a la existente en los países más prósperos- respondía a la imperiosa necesidad de reemplazar a la ideología del progreso, que había sido elemental para la divulgación del liberalismo, pero que

---

<sup>38</sup> Muñoz Óscar, “Hacia el Estado Regulador”, en Muñoz, Óscar (ed.), “Después de las Privatizaciones: Hacia el Estado Regulador, Dolmen Editores, Santiago, 1996, p. 23-24

<sup>39</sup> Schwarcz, Lilia y Starling, Heloisa, “Brasil: Una Biografía”, Debate, Buenos Aires, 2016, p. 613

se hallaba totalmente desprestigiada producto de los traumáticos eventos de la primera mitad del siglo XX.

La imposición del desarrollo como meta generalizada para los distintos países que formaban parte del nuevo orden mundial estuvo acompañada por la creación de organismos regionales especializados en el cumplimiento de esta misión. En América Latina, la CEPAL sería fundada con este objeto en 1948 y ella sería fundamental para sistematizar lo que hasta entonces sólo venía siendo un intervencionismo práctico, ya que fue en su seno donde convergieron los ideólogos que dieron forma al “desarrollismo”, una ideología que admite muchas variantes, pero que, en términos generales, *“propiciaba una intervención del Estado a través de mecanismos de planificación, como también de acción directa en sectores estrechamente vinculados al desarrollo productivo”*<sup>40</sup>.

El hecho de que el desarrollismo como concepto haya sido objeto de una cimentación teórica tardía –fue acuñado recién durante la década de 1950- hace que muchas veces éste se confunda con una de sus variantes, la estructuralista, que era la que se promovía desde la CEPAL en dicha época. Sin embargo, resulta claro que el Estado Desarrollista surgido tras la Gran Depresión tenía dimensiones y objetivos distintos a los que se planteaban dos décadas después; buscando un punto en común que abarque a todos los Estados Desarrollistas, Ha Joon-Chang asevera que, en términos amplios, todos ellos se erigen sobre la premisa de que *“el desarrollo económico requiere de un Estado capaz de crear y regular las relaciones económicas y políticas que respalden una industrialización sostenida”*<sup>41</sup>.

Ahora bien, dentro de este marco conceptual lato es posible diferenciar entre los Estados Desarrollistas que se han presentado en función de la noción de desarrollo en la que ellos se han basado. Ernesto López<sup>42</sup>, siguiendo una distinción propuesta inicialmente por Osvaldo Sunkel, afirma que hay tres formas de concebir el desarrollo, todas las cuales adquirieron relevancia durante el siglo XX.

En primer lugar, existen quienes –inspirados en parte por la teoría de los mecanismos anticíclicos de John Maynard Keynes- han equiparado el concepto de desarrollo al de **crecimiento económico**. Esta noción es la que subyace al modelo de Estado surgido tras la Gran Depresión y la II Guerra Mundial, cuando se aplicaron políticas de desarrollo tendientes

---

<sup>40</sup> Faletto, Enzo, “Dimensiones Sociales, Políticas y Culturales del Desarrollo”, Editorial Catalonia, Santiago, 2007, p. 52

<sup>41</sup> Chang, Ha-Joon, “The Economic Theory of the Developmental State”, en: Woo-Cummings (ed.), “The Developmental State”, Cornell University Press, Ithaca, 1999, p. 183 (la traducción es mía)

<sup>42</sup> Véase López, Ernesto, “Desarrollismo”, en Bobbio, Mateucci y Pasquino, Op. Cit., p. 468-471

a fomentar la inversión estatal, con el objeto de incrementar la capacidad instalada y la demanda efectiva, las que conjuntamente permitirían evadir crisis económicas y mantener la estabilidad en la expansión del mercado. En este sentido, las formas de inversión, los criterios en la asignación de los recursos y los retornos que éstos generan en relación al aumento del ingreso per cápita, constituyen factores primordiales para determinar el nivel de desarrollo de un país. Por otro lado, en el ámbito social, estas políticas de desarrollo económico se complementaban frecuentemente con las medidas asistencialistas propias del Estado de Bienestar, el cual, sin embargo, no debe confundirse con el Estado Desarrollista, puesto que no se configuró en todos los países donde se implementaron las políticas de desarrollo previamente mencionadas, que se enfocaban primordialmente en lo económico y adyacentemente en lo social. En Latinoamérica, de hecho, los Estados Desarrollistas que surgieron en esta era se caracterizaron más por su búsqueda del crecimiento que del aseguramiento de derechos sociales; además, como hemos mencionado anteriormente, éstos tenían la particularidad de hacerlo no a través de medidas macroeconómicas concretas, sino que mediante la ambiciosa meta de una industrialización que equipararía sus condiciones a la de los países más avanzados.

Como bien señala Osvaldo Sunkel, el efecto práctico de las teorías del crecimiento es que *“asignaron un papel fundamental al Estado en la política económica, ya sea para que estimule las inversiones privadas o realice nuevas inversiones públicas, o para que mantenga, en general, un nivel de gastos públicos elevados, según la situación de demanda efectiva. Esta nueva concepción del papel del Estado tuvo importancia para justificar la ampliación de las actividades y funciones del sector público en las economías subdesarrolladas”*<sup>43</sup>. Sin embargo, advierte que la validación de estos conceptos importa admitir *“que el objetivo del desarrollo es llegar a tener el mismo tipo de sistema económico, social y político que el existente en los países de alto grado de desarrollo, es decir, consiste en concebir el desarrollo como un proceso de avance hacia el capitalismo maduro”*<sup>44</sup>.

Ahora bien, una segunda manifestación del desarrollo es la que se aprecia en las obras de autores como Albert Hirschman o Albert Lewis, quienes lo conciben como la **etapa final de una secuencia de fases económicas** por las que necesariamente deben transitar los países.

---

<sup>43</sup> Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, “El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo”, Siglo XXI Editores, Ciudad de México, 1970, p. 31

<sup>44</sup> Ib., p. 32

Quienes proponen esta noción sistemática del desarrollo económico sitúan a los países subdesarrollados en estadios intermedios de esta sucesión de etapas, e intentan explicar dicha situación a partir de una característica fundamental que privilegian sobre las demás, sea ésta la carencia de capital, las malas decisiones de inversión, el crecimiento demográfico explosivo, los excedentes de mano de obra o la baja productividad. Aunque en las teorías de sucesión de etapas también se pretende homologar las condiciones de las economías modernas industrializadas, ella difiere de la primera en el sentido de que *“incorpora al análisis –como elemento central- algunas características destacadas de las economías subdesarrolladas. Además, no se limita a los aspectos económicos, sino que considera igualmente los de orden institucional y social como variables importantes en el análisis”*<sup>45</sup>.

Esta concepción de desarrollo – que se asimila a las teorías del crecimiento, en el sentido de que ambas preconizan la modernización y conciben una senda única y lineal para alcanzar dicho objetivo- suele subyacer a las demás y es especialmente tratada por la literatura académica, como es el caso de los estudios anglosajones que a partir de la década de 1980 se dedicaron a estudiar el apogeo de ciertos países asiáticos en los que se había constituido el Estado Desarrollista, destacando entre ellos los casos de Japón, Corea del Sur y Singapur.

Por último, un tercer concepto de desarrollo, distinto a los que lo equiparan al crecimiento o a procesos preestablecidos, es aquel que lo identifica con un determinado **cambio de estructura económica**. Surgido en la CEPAL en la década de 1950 – simultáneamente con el concepto de desarrollismo, según hemos señalado anteriormente- el paradigma estructuralista del desarrollo surgió ante la constatación de que en Latinoamérica habían fallado los proyectos industrializadores erigidos tras la Gran Depresión. Como indica Osvaldo Sunkel, la incapacidad de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) de extirpar definitivamente a las lógicas propias de las economías exportadoras de materias primas, es la que impulsa el surgimiento del desarrollismo, *“a través del cual se persigue una reinterpretación del proceso de desarrollo de los países latinoamericanos, partiendo de una caracterización de su estructura productiva, de la estructura social y de poder derivada de aquella; de la influencia de la estructura social y de poder sobre la política económica y social, y de los cambios de las estructuras productivas y de poder derivados de las transformaciones que ocurren en los países centrales y en las vinculaciones entre esos países*

---

<sup>45</sup> Ib., p. 34

y los periféricos”<sup>46</sup>. Este tipo de desarrollismo alcanzó una gran difusión y fue el que inspiró a países como Brasil, Argentina y Chile durante la década de 1960, bajo los gobiernos de Juscelino Kubitschek, Arturo Frondizi y Eduardo Frei Montalva, respectivamente.

Quienes suscriben a esta posición señalan que es ilusorio efectuar un análisis sobre el desarrollo desde la falsa pretensión de neutralidad de las ciencias sociales, puesto que tanto el desarrollo como el subdesarrollo son dos caras de una misma moneda que se han condicionado recíprocamente dentro de un proceso histórico global, el cual debe ser juzgado y enfrentado desde una perspectiva valorativa. En este sentido, los defensores del arquetipo estructuralista del desarrollo sostienen que el subdesarrollo de algunos Estados no es el resultado de fallas objetivas, sino que ha sido ocasionado por su desplazamiento a la periferia de un sistema internacional de intercambio intrínsecamente desigual y bipolar, cuyos términos -impuestos por los Estados desarrollados que se hallan en su centro- obligan a la división de funciones, haciendo imposible que los países relegados compitan abiertamente con los Estados industrializados en los sectores secundarios o terciarios de la economía; así, la única alternativa viable de los países periféricos consiste en centrarse en la producción de materias primas y alimentos, sectores que inevitablemente irían empobreciéndose a partir de unos términos de intercambio que no harían más que deteriorarse en comparación con los de otros sectores productivos<sup>47</sup>.

Ahora bien, dado que la división centro-periferia se reproduce al interior de los propios países, relegando cada vez más a los sectores sociales desmedrados, sólo una reestructuración nacional a gran escala puede resolver esta situación antagónica, labor en la que el Estado cumple un rol esencial. Por consiguiente, para los estructuralistas las reformas económicas no son suficientes para superar el subdesarrollo, siendo también fundamental la transformación del orden político y social como conjunto –algo que se buscaba, por ejemplo, a través de la concreción de reformas agrarias o educacionales-, sin lo cual los cambios económicos quedan vacíos de contenido y son incapaces de superar la estructura propia de la economía exportadora dependiente.

Como veremos a continuación, el Estado Desarrollista en Chile experimentó una clara evolución histórica. Si bien es cierto que el desarrollo siempre se consideró como la fase final de una secuencia de etapas que conducirían a la industrialización, en un principio –tras la Gran

---

<sup>46</sup> *Ib.*, p. 40

<sup>47</sup> Véase: López, Ernesto, “Cepalismo”, en Bobbio, Mateucci y Pasquino, *Op. Cit.*, p. 211-213

Depresión- aquel se equiparó al crecimiento económico, para luego asumir un significado más acorde al del estructuralismo, particularmente a partir de la década de 1960. De cualquier modo, siempre tuvo como rasgo común una estrategia industrializadora conducida por el Estado, que ejerce funciones de protección y planeación de la economía nacional con el objeto de lograr estos objetivos.

A fin de comprender de mejor modo los rasgos centrales y la trayectoria histórica del Estado Desarrollista, nos sumiremos a continuación en el contexto en el cual éste surgió.

## II. Contexto Histórico del Surgimiento del Estado Desarrollista:

**1. Situación Económica:** Los albores del siglo XX presagiaban un futuro próspero para Chile. La incorporación de las regiones de Tarapacá y de Antofagasta, tras la rutilante victoria nacional en la Guerra del Pacífico, aseguró a Chile el dominio sobre vastas reservas de salitre - un insumo altamente demandado a nivel mundial por su uso como fertilizante y explosivo-, el cual estaba aportando un flujo de riqueza nunca antes visto en el país. Si bien es cierto que anteriormente nuestro país se había beneficiado del auge de bienes como el trigo, el cobre o la plata, la prosperidad que generaba el salitre no tenía precedentes; como bien señala Meller, *“en moneda de igual poder adquisitivo, las exportaciones de salitre de 1900 equivalen a 8 veces, 4 veces y 16 veces el peak alcanzado durante el siglo XIX por las exportaciones de plata, cobre y oro respectivamente”*<sup>48</sup>. La bonanza era apreciable en la suntuosidad que empezaba a envolver a ciertos sectores de la capital o de las principales ciudades del norte grande, aunque no sólo los particulares habían medrado a partir de este boom, ya que la exportación del salitre estaba, a su vez, acrecentando notoriamente las arcas públicas. En efecto, la importancia que su comercialización había adquirido era tal, que *“desde una contribución equivalente al 5,52 por 100 de los ingresos ordinarios del Estado en 1880, los aranceles sobre la exportación de nitratos y yodo (derivado de los nitratos) crecieron hasta alcanzar el 33,77 por 100 en 1885 y el 52,06 por 100 en 1890”*<sup>49</sup>.

Los vínculos de la economía chilena con el resto del mundo, en todo caso, no constituían precisamente una novedad. La afluencia que había generado el consumo global de sus materias primas durante el primer siglo de Independencia había permitido al país, desde muy temprano, afrontar con confianza la apertura hacia el comercio exterior, hacia el cual se orientó la actividad económica nacional, al punto que aquel *“pasó a ser la fuerza motriz del sistema económico doméstico, ligando así el curso y avatares de nuestro desarrollo con lazos íntimos a las fluctuaciones de la economía mundial”*<sup>50</sup>. La estrategia adoptada por Chile en esta materia, posteriormente identificada con el modelo de “desarrollo hacia fuera”, pretendía

---

<sup>48</sup> Meller, Patricio, “Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1900)”, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1998, p 19

<sup>49</sup> Blakemore, Harold, “Chile, desde la Guerra del Pacífico hasta la Depresión Mundial, 1880-1930, en Bethell, Leslie (ed.), “Historia de América Latina, Tomo X”, Cambridge University Press/Editorial Crítica, Barcelona, 1992, p. 165

<sup>50</sup> Pinto, Op. Cit., p. 15

explotar las ventajas comparativas que tenía el país para producir y exportar productos que eran escasos en el resto del mundo y, a partir de los dividendos obtenidos por dicha actividad, dinamizar la economía local, impulsando un progreso económico y socialmente armónico a través de la transferencia sectorial de recursos; esto suponía, a su vez, una incorporación plena al sistema económico internacional, abriendo las puertas a las importaciones, a las inversiones y al crédito extranjero.

Pese a los riesgos que dicho modelo entraña, cuando éste funciona óptimamente *“puede transferir los aumentos de productividad del sector exportador al resto de la economía, elevando los niveles de vida y el ingreso per cápita”*<sup>51</sup>, como pareció ocurrir en nuestro país, donde aquel dio buenos resultados desde un principio. De hecho, el rendimiento económico fue superior al del resto de América Latina durante la primera mitad del siglo XIX, época en la que *“sólo Chile pareció disfrutar a la vez de un rápido desarrollo de sus exportaciones y de nexos moderados entre los sectores exportador y no exportador de la economía. Aunque no se dispone de estadísticas sobre el ingreso nacional, probablemente Chile sea el único país que se haya acercado al crecimiento de 1,5% del ingreso real per cápita registrado en ese período por Estados Unidos”*<sup>52</sup>. Aunque las comparaciones con países emergentes de otras regiones –como Australia, Canadá o Noruega– no eran tan halagüeñas, hasta las vísperas de la Primera Guerra Mundial Chile era uno de los pocos países del continente que había logrado estimular diversas áreas de su economía doméstica a partir de la mantención de un ritmo de crecimiento sostenido de su sector exportador, el cual se situó en torno a un promedio de 4,3% anual entre los años 1850 y 1912<sup>53</sup>. Aún más, Victor Bulmer-Thomas afirma que, en la antesala de dicho conflicto armado, Chile y Argentina fueron los únicos países que *“no sólo tuvieron rápidas tasas de crecimiento de las exportaciones a largo plazo, sino que también lograron, hasta cierto punto, transferir los aumentos de productividad del sector exportador a otras ramas de la economía. Si bien el desarrollo industrial argentino y la diversificación de las exportaciones chilenas dejaron mucho que desear, la mejoría de los niveles de vida era notable y fue señalada a menudo por los extranjeros”*<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Bulmer-Thomas, Victor, “La Historia Económica de América Latina desde la Independencia”, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2000, p. 18

<sup>52</sup> Ib., p. 62

<sup>53</sup> Ib., p. 82

<sup>54</sup> Ib., p. 180

La transferencia de la productividad del sector exportador hacia el sector no exportador produjo numerosos beneficios –especialmente a partir del boom salitrero- y se hizo evidente en diversas áreas de la economía, cuya expansión, facilitada por la mayor disponibilidad de divisas para importar, no sólo contribuyó a modernizar el área productiva, sino que también a activar el consumo y el ahorro, lo cual redundó en un incremento de ganancias para otras ramas, como las de servicios y la financiera, que habían alcanzado un desarrollo incipiente.

Un claro ejemplo de esto es el estímulo que recibió la actividad agrícola a partir del incremento de la demanda de alimentos proveniente de los florecientes centros urbanos y, fundamentalmente, de los asentamientos del Norte Grande del país, hecho que condujo a un notorio aumento de su productividad para hacer frente a las nuevas exigencias, al punto que la fuerza de trabajo agrícola había descendido al 37,7% de la población económicamente activa en 1913, una tasa muy baja para los parámetros de las naciones de la región. Como consecuencia de todo esto, *“el rendimiento de todas las cosechas principales se duplicó en los cuarenta años previos a la Primera Guerra, y el de maíz se quintuplicó. De hecho, el rendimiento por hectárea para la mayoría de los componentes importantes de la agricultura de uso intensivo fue superior en Chile que en Estados Unidos”*<sup>55</sup>.

Por otro lado, la manufactura también había experimentado algunos adelantos durante la era de vigencia de este modelo: hacia 1913 representaba el 14,5% del PIB y los trabajadores empleados en dicho sector eran los más productivos de Latinoamérica, generando cada uno de ellos el equivalente a 1.061 dólares anuales<sup>56</sup>. Hubo numerosas industrias<sup>57</sup> que lograron progresar, entre ellas –por ejemplo- las de fabricación de ropa y textiles, productos químicos, obras de construcción y, sobretodo, las de procesamiento de alimentos y bebidas, la que representaba el 53,8% del total de la producción manufacturera<sup>58</sup>; aún más, se estima que en los países más industrializados de la región, entre los cuales se hallaba Chile, *“la participación del consumo visible satisfecha por la producción nacional oscilaba entre 50 y 80%. En algunos artículos la producción interna había eliminado, virtualmente, las importaciones”*<sup>59</sup>. Sin embargo, lo que resulta todavía más sorprendente es que el país hubiera logrado sostener una pequeña industria de bienes de capital, la cual había surgido

---

<sup>55</sup> Ib., p. 153

<sup>56</sup> Ib., P 165

<sup>57</sup> Blakemore, Op. Cit., p. 182

<sup>58</sup> Bulmer-Thomas, Op. Cit., p. 166

<sup>59</sup> Ib., p. 176

conjuntamente con el auge que benefició a la actividad cuprífera en época de posguerra; su sofisticación alcanzó tal punto que hacia finales de la década de 1920, *“la participación de la producción local en la demanda de productos intermedios, de capital y duraderos había llegado a 30% -de 16,6% en 1914- y más de 80% de la demanda de productos no duraderos se cubría localmente”*<sup>60</sup>. En este proceso resultaba vital también la actividad de las filiales de las grandes casas comerciales europeas, cuya presencia en Chile, según Salazar, *“generó un proceso de modernización económica y desarrollo industrial, que alcanzó los ribetes de un cuasi take-off (sobre todo en la década 1904-1914)”*<sup>61</sup>.

Ahora bien, como hemos señalado, los beneficios no sólo recayeron en el sector privado. El Estado captó aproximadamente la mitad de los excedentes obtenidos por la industria salitrera<sup>62</sup> y se benefició significativamente producto del cobro de aranceles a las exportaciones –que se extendieron conforme aumentaba la disponibilidad de divisas-, lo que se tradujo en importantes inversiones en infraestructura y en el ensanchamiento de reparticiones públicas. Así, entre 1880 y 1920, la participación fiscal en el PGB aumentó de un 6 a un 14%<sup>63</sup>, por lo que *“a pesar de la ideología predominante del laissez faire, el gobierno empezó a adquirir un papel cada vez más protagónico en la economía”*<sup>64</sup>. Un claro reflejo de esto se aprecia en la importancia que la participación del sector público adquirió en el área de la construcción, cuyo crecimiento en esta época respondió principalmente al estímulo proporcionado por la inversión estatal en obras como las de ferrocarriles, carreteras y puertos, que permitieron aumentar sustancialmente la conectividad del país. Las cifras referentes al aporte del Estado en este rubro son impresionantes: se calcula que entre 1905 y 1920, el incremento del gasto en obras públicas alcanzó el 10,5% anual<sup>65</sup>.

Dentro del marco favorable que caracterizó a esta época, la mayoría de las disputas se concentraron en torno a la inestabilidad monetaria que golpeó a Chile a partir de 1878. La disputa entre los defensores del patrón oro –que prevalecía en el comercio internacional y que a través de los movimientos en las reservas de oro de cada país permitía ajustes automáticos a

---

<sup>60</sup> Ib., p. 224

<sup>61</sup> Salazar, Gabriel, *“Mercaderes, Empresarios y Capitalistas”*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2011, p. 703

<sup>62</sup> Cariola, Carmen y Sunkel, Osvaldo, *“La Historia Económica de Chile, 1830-1930: Dos Ensayos y una Bibliografía”*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1982, p. 89

<sup>63</sup> Meller, Op. Cit., p. 26

<sup>64</sup> Ib., p. 31

<sup>65</sup> Mamalakis, Markos, *“The Growth and Structure of the Chilean Economy: From Independence to Allende”*, Yale University Press, New Haven, 1976, p. 73-74

los problemas monetarios- y los promotores del papel moneda, que resaltaban la mayor elasticidad que éste otorgaba al permitir la manipulación de la moneda a través del control de la emisión y circulación de billetes, conllevó a que entre 1897 y 1925 se rediseñara la política monetaria en más de una oportunidad<sup>66</sup>. Fue durante este último año que, a través del trabajo de la Misión Kemmerer, se impone definitivamente el patrón oro, a la vez que se crea el Banco Central para los efectos de disponer de una entidad a cargo del control monetario; asimismo, se restringe el principio de banca libre<sup>67</sup>, consagrado inicialmente en la “Ley de Banca” de 1860, que concedía a los bancos “*el derecho a emitir moneda con la única limitación de que no podrían emitir más del 150 por 100 de su capital*”<sup>68</sup>. Sin embargo, pese a estas inconsistencias, Chile gozaba de una posición de privilegio en este sentido en el mercado internacional, lo cual le permitió recibir créditos extranjeros entre 1885 y 1914 por un valor de 50 millones de libras, los que sirvieron para estimular la economía interna y erigir numerosas obras de infraestructura; la accesibilidad de Chile al crédito se sustentaba en el respaldo que le otorgaban sus riquezas naturales y en “*su buena reputación como pagadora diligente de sus deudas*”<sup>69</sup>.

No obstante lo anterior, bajo esta aparente abundancia se escondían algunos indicios inquietantes, dentro de los cuales resaltaba especialmente la nula diversificación de las exportaciones nacionales. La prosperidad de la industria del nitrato había agudizado la tendencia monoexportadora del país, que había sido inaugurada en el siglo XIX a partir del auge de otras materias primas. En efecto, se ha calculado que el salitre representaba el 71,3% del total de las exportaciones en 1913, siendo seguido en importancia por el cobre, que sólo aportaba el 7% en este ítem<sup>70</sup>; aún peor, las estadísticas de aquel mismo año indican que el destino de estas exportaciones se concentraba en sólo cuatro países: Gran Bretaña, Alemania, Estados Unidos y Francia, que adquirirían el 87,9% de los productos vendidos por Chile en el mercado internacional, y que eran el origen del 76,8% de los productos importados<sup>71</sup>. Así pues, el país quedaba sometido a los vaivenes de unos pocos mercados externos y a los

---

<sup>66</sup> Hirschman, Albert O., “Estudios sobre Política Económica en América Latina”, Editorial Aguilera, Madrid, 1964, p. 193-199

<sup>67</sup> *Ib.*, p. 199. Entre los múltiples intentos de rediseñar la política monetaria, hubo varias iniciativas previas para restringir el principio de banca libre, como -por ejemplo- la aprobación de una ley que en 1879 decretó el curso forzoso del papel moneda fiscal.

<sup>68</sup> *Ib.*, p. 187

<sup>69</sup> Blakemore, *Op. Cit.*, p. 182

<sup>70</sup> Bulmer-Thomas, *Op. Cit.*, p. 77

<sup>71</sup> *Ib.*, p. 95-98

volátiles precios del salitre, cuyo uso primario como fertilizante lo hacía quedar “*sujeto a los caprichos del clima y de la agricultura, frecuentemente de impacto súbito y conducta impredecible*”<sup>72</sup>; de hecho, se ha calculado que en 2 de cada 3 años transcurridos entre 1885 y 1915, las exportaciones de salitre presentan desviaciones superiores al 10% del valor promedio del nitrato durante dicha época<sup>73</sup>. La excesiva dependencia que afectaba a la economía chilena resultaba aún más preocupante si consideramos que ésta se sustentaba en el modelo de “desarrollo hacia fuera”, lo cual implicaba que la disponibilidad de divisas para la importación y los fondos del erario público –que, ante los riesgos políticos de modernizar el sistema impositivo, seguía basándose las recaudaciones por concepto de impuesto a las exportaciones y de aranceles<sup>74</sup>- se hallaban en una posición de extrema debilidad.

Asimismo, aunque los excedentes generados por la exportación del salitre habían activado la economía nacional, el nivel de ahorro y reinversión no parece haber sido suficiente para que el país despegase definitivamente. Según Mamalakis, la causa de dicha tendencia debe buscarse principalmente en las enormes presiones generadas por nuevos sectores de consumidores y en los intereses heterogéneos de los dueños del capital, quienes en lugar de buscar nuevas oportunidades de ganancias, repatriaron sus beneficios o bien cedieron ante la tentación del consumo, como sucedió en los casos de las empresas foráneas y la oligarquía nacional, respectivamente<sup>75</sup>.

Por añadidura, hay quienes sostienen que la política comercial impulsada por el Estado iba en detrimento del país. Aun cuando una parte importante de las ganancias del salitre pasaron a formar parte del patrimonio fiscal, los desembolsos en los que incurría el Estado, que comenzó a asumir nuevas funciones a partir de 1860, se incrementaron a un ritmo superior al que lo hicieron dichos aportes, lo cual ejerció una presión sobre el gasto fiscal que no se correspondía con la capacidad del sector público de generar ingresos<sup>76</sup>. Sin embargo, no sólo se ha criticado la cuantía de las tasas aduaneras, sino que también su propia lógica, señalándose que el hecho de que el objetivo de éstas fuese primariamente la recaudación fiscal –sólo a partir de la promulgación de la Ley 980 de 1897<sup>77</sup> se comenzaría a considerar el rol

---

<sup>72</sup> Blakemore, Op. Cit., p. 165

<sup>73</sup> Meller, Op. Cit., p. 42

<sup>74</sup> Ortega, Op. Cit., 365-395

<sup>75</sup> Mamalakis, Op. Cit., 78-85

<sup>76</sup> Humud, Carlos, “Política Económica Chilena desde 1830 a 1930”, Estudios de Economía V, 1, N°1, Universidad de Chile, Santiago, 1974, p. 48-53

<sup>77</sup> Ib., p. 89

proteccionista que ellas podían ejercer-, habría perjudicado a la industria nacional, que podría haber crecido a un ritmo similar al de las grandes potencias, despojando así a nuestra economía de su carácter dependiente. Esta es la posición, por ejemplo, de Salazar, quien afirma que dicha función proteccionista no fue ejercida suficientemente y que fue, en definitiva, la clase política librecambista la que impidió la industrialización plena del país, al dejar languidecer a la industria productora de bienes de capital en Chile, que en ese entonces estaba representada principalmente por las fundiciones; esto habría sucedido porque se aplicaban aranceles bajísimos a la importación de bienes de capital que competían con aquellos producidos en el país, en contraste con lo que sucedía con los bienes de consumo o las materias primas, que eran comercializados por actores más poderosos<sup>78</sup>. Así, se habría obstruido la posibilidad de consolidar la autosuficiencia económica del país, condenándolo a la dependencia de las potencias mundiales. Más allá de la plausibilidad de este tipo de explicaciones acerca de las deficiencias del proceso de industrialización nacional, lo cierto es que el diagnóstico del problema es incuestionable: Chile dependía de la producción foránea para poder mantener a flote su propia industria; tanto es así, que entre 1925 y 1930, el 37% del total de las importaciones nacionales estaban representadas por la internación de bienes de capital<sup>79</sup>.

De cualquier modo, sin importar la interpretación que se haga de los acontecimientos, lo cierto es que el estallido de la Primera Guerra Mundial puso en evidencia la fragilidad estructural de la economía nacional. Si bien los efectos inmediatos de esta conflagración no fueron tan perjudiciales para Chile como para otros países producto del aumento en la demanda de materias consideradas estratégicas, tales como el cobre y el salitre, a mediano plazo ella resultó ser perniciosa para la industria del nitrato. En efecto, el bloqueo marítimo de Alemania y la posterior invención del salitre sintético por parte de científicos teutones constituyeron una de las principales causas del declive de aquella, pese al breve y significativo auge que experimentó durante la época de entreguerras, estimulado por la inyección de capitales estadounidenses<sup>80</sup> -que reemplazaron las inversiones británicas en la propiedad de las oficinas salitreras- y por ciclos particularmente favorables que tuvieron lugar en los años

---

<sup>78</sup> Salazar, Op. Cit., p. 669

<sup>79</sup> Mamalakis, Op. Cit., p. 72

<sup>80</sup> Cariola y Sunkel, p. Op. Cit., 48

1919-1920 y 1928-1929<sup>81</sup>. Ahora bien, ante la progresiva pérdida de competitividad del salitre chileno, fue la minería del cobre, que creció vertiginosamente a partir de 1913, la que permitió mantener el dinamismo que antaño tenía el sector exportador, especialmente tras la apertura de las minas El Teniente y Chuquicamata, de las que se extraían 78.000 y 107.000 toneladas de dicho metal hacia 1924, respectivamente<sup>82</sup>. Aun así, la recuperación fue lenta, ya que *“el aumento de ganancias por exportación de los 15 años posteriores a 1913 siguió estando por debajo del promedio mundial”*<sup>83</sup>.

El rescate de la economía, y del sector exportador en particular, coincidió con el régimen autoritario de Carlos Ibáñez del Campo, quien en 1927 había tomado formalmente las riendas de un país en estado de ebullición. Su gobierno dio curso a un ambicioso plan de reforma económica y social, siendo considerado el primero en intentar dar un sello desarrollista al Estado en algunas áreas, algo que no habría sido imaginable, sin embargo, sin la aprobación del conjunto de leyes que logró promulgar Arturo Alessandri con el apoyo de los militares, tras el célebre “Ruido de Sables”. La herencia que había dejado el gobierno anterior en este sentido había sido significativa, al punto que algunos cambios se habían materializado incluso a nivel constitucional; así, por ejemplo, en la Constitución de 1925 se habían modificado ciertos conceptos fundamentales, como el de Derecho de Propiedad, garantizado en el Artículo 10 N° 10, norma en la que se introducía por vez primera la limitación del dominio en función del orden social y los intereses generales, prefigurándose el concepto de la función social de la propiedad, reconocida explícitamente sólo a partir de 1967<sup>84</sup>.

De cualquier modo, la obra de Ibáñez del Campo fue tan extensa que incluso algunos de sus opositores reconocieron que *“todo lo que se había hecho durante su gobierno, en esta materia, era grande y trascendente”*, destacando que en el campo económico *“se había reorganizado el servicio de impuestos internos, imprimiéndole la moderna estructura que todavía hoy (1962) conserva; se había reservado el petróleo chileno para el Estado; se habían creado la Superintendencia de Salitre y Yodo, la Caja de Crédito Minero, el Instituto de*

---

<sup>81</sup> Ib., p. 85

<sup>82</sup> Meller, Op. Cit., p. 31

<sup>83</sup> Bulmer-Thomas, Op. Cit., p. 205-206

<sup>84</sup> Cordero, Eduardo, “La Dogmática Constitucional de la Propiedad en el Derecho Chileno”, en Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile, Volumen XIX, Valdivia, 2006, p. 125-148

*Crédito Industrial, la Caja de Colonización Agrícola, y la Línea Aérea Nacional (LAN)*”<sup>85</sup>. Asimismo, más allá de sentar estas bases institucionales, se impusieron medidas económicas concretas, como el alza generalizada de los derechos aduaneros, consagrada a través de la Ley Nº 4.321 de 1928, que permitió al presidente de la República decretar aumentos en las tasas hasta un máximo del 35%; esta autorización abrió una vía de financiamiento que no requería de autorización parlamentaria y que fue largamente utilizada a lo largo de toda la década de 1930, al punto que cuando ésta llegaba a su fin, se habían incrementado las tasas a más de 400 clasificaciones aduaneras<sup>86</sup>. Otra medida importante, adoptada poco después de que se desatara la crisis económica de 1929, fue la nacionalización del salitre. Con el objeto de revitalizar a esta decaída industria, el gobierno suprimió los derechos de exportación de este producto y creó la Corporación de Salitres de Chile (COSACH), en la que participaron en partes iguales el Fisco y capitales privados –principalmente norteamericanos-, con el objeto de mejorar las condiciones de producción del nitrato<sup>87</sup>.

Sin embargo, *“aunque Ibáñez promulgase una legislación proteccionista para ciertas industrias nacientes, su actitud hacia el capital extranjero para grandes proyectos, como en la minería del cobre y en obras públicas, fue de liberalidad, y el dinero extranjero (norteamericano, especialmente) se vertió copiosamente sobre Chile durante su mandato. La inversión de Estados Unidos en Chile creció desde sólo 5 millones de dólares en 1900 hasta 625 millones de dólares en 1929, la mayor parte de la cual se realizó durante los años de Ibáñez”*<sup>88</sup>. Esta política económica mixta fue una de las responsables de que Chile volviera a tener una balanza comercial favorable hacia 1929, la cual permitió que el gobierno se beneficiara de un superávit presupuestario, algo a lo que también contribuyeron la contratación de sustanciales créditos extranjeros y la materialización de una reforma tributaria que modificó el origen de la recaudación impositiva, *“obteniendo, en 1929, casi el 33 por 100 de los ingresos del Estado por impuestos interiores, frente al 24 por 100 en 1927”*<sup>89</sup>.

No obstante lo anterior, esta recuperación fue ilusoria y no fue aprovechada para reparar la fragilidad estructural de las finanzas, las cuales se verían fuertemente sacudidas a

---

<sup>85</sup> Olavarría, Arturo, “Chile entre Dos Alessandri, Tomo I”, Editorial Nascimento, Santiago, 1962, p. 299

<sup>86</sup> Silva, Fernando, “Un Contrapunto de Medio Siglo: Democracia Liberal y Estatismo Burocrático, 1924-1970”, en Villalobos, Sergio et al., “Historia de Chile, Tomo IV”, Editorial Universitaria, Santiago, 1976, p. 861

<sup>87</sup> Jobet, Julio César, “Ensayo Crítico del Desarrollo Económico-Social de Chile”, Editorial Universitaria, Santiago, 1951, p. 165

<sup>88</sup> Blakemore, Op. Cit., p. 200

<sup>89</sup> Ib., p. 200

partir de octubre de 1929, cuando la imprevisible caída de la bolsa de Nueva York dio inicio a la Gran Depresión, un período de recesión económica global sin precedentes en cuanto a su impacto y alcance. Esta crisis mundial asestaría el golpe mortal a la economía nacional, cuya devastación fue tal que ya constituye un lugar común señalar que el comercio exterior chileno fue el más afectado del mundo por la crisis, afirmación basada en el “World Economic Survey” publicado por la Sociedad de Naciones en 1932. Como indica Paul Drake, en la práctica, esto implicó que hacia 1932 –año en que se comenzaron a vislumbrar algunos signos de recuperación en el mundo- *“las exportaciones habían caído hasta quedar en menos del 12 por ciento y las importaciones, en menos del 20 por ciento de su valor de 1929 (el valor en dólares de las exportaciones en 1929 no volvió a alcanzarse hasta 1955). Los empréstitos de los Estados Unidos, que habían creado una apariencia de prosperidad a finales del decenio de 1929, cayeron a plomo de 682 millones de pesos en 1930 a 54 millones en 1931 y luego a cero en 1933. El presupuesto del endeudadísimo gobierno sufrió la correspondiente contracción y disminuyó aproximadamente en un 50 por ciento de 1929 a 1932, año en que registró un clamoroso déficit de 189 millones de pesos”*<sup>90</sup>.

Mientras en el resto del mundo el Estado comienza a intervenir fuertemente la economía para enfrentar esta situación de emergencia, en Chile inicialmente se opta –con resultados extremadamente negativos- por respaldar las medidas más ortodoxas para hacerle frente a dichas dificultades, lo cual contribuye a desprestigiar aún más al liberalismo económico; así, por ejemplo, la política monetaria se preserva intacta, en circunstancias en las que *“era absurdo mantener la convertibilidad plena y el patrón oro cuando las reservas internacionales del Banco Central se estaban acabando y se había detenido el flujo del crédito externo”*<sup>91</sup>. La devastación causada por la crisis y el mal manejo de la misma condujo finalmente a la caída del gobierno encabezado por Ibáñez, quien renuncia el 26 de julio de 1931, forzado por las multitudinarias manifestaciones organizadas en su contra. La inestabilidad que siguió a este acontecimiento no permitió que ninguno de los efímeros regímenes que se sucedieron en el poder durante el año siguiente lograran imponer sus propios lineamientos económicos al país, debiendo actuar sólo para adoptar medidas de emergencia, como la suspensión del pago de la deuda externa. Sin embargo, todo indicaba que los

---

<sup>90</sup> Drake, Paul, “Chile, 1930-1958”, en Bethell, Leslie (ed.), “Historia de América Latina: Tomo XV”, Cambridge University Press/Editorial Crítica, Barcelona, 2002, p. 224

<sup>91</sup> Meller, Op. Cit., p. 49

esfuerzos se debían volcar a fortalecer el mercado interno, puesto que el sistema económico internacional se hallaba prácticamente clausurado, afectando las fuentes de abastecimiento y los potenciales adquirentes de exportaciones chilenas. Las dificultades prácticas que se enfrentaban en ese punto habían permitido llegar a conclusiones más duraderas, generándose a partir de entonces un consenso en torno al hecho de que el modelo de desarrollo hacia fuera debía ser definitivamente abandonado producto de la inestabilidad intrínseca a éste.

El restablecimiento de la estabilidad política, a partir de la elección de Arturo Alessandri en octubre de 1932, permite al nuevo ministro de Hacienda, Gustavo Ross Santa María, un liberal con escasa sensibilidad social, imponer una serie de políticas tendientes a la recuperación del país. La receta del “mago de las finanzas” para conseguir estos objetivos no podía ser muy distinta de la que se estaba utilizando en el resto del mundo: *“una política económica con fuerte intervención estatal en las finanzas, el comercio y las relaciones laborales”*<sup>92</sup>, lo que suponía extremar el tipo de intervencionismo estatal inaugurado por Ibáñez, tarea que el ministro encaraba pragmáticamente, puesto que no comulgaba con dicho ideario. Así, por ejemplo, disuelve la COSACH y promueve la Ley 5.850, la cual establecía el estanco de la comercialización de los nitratos a favor del Estado y creaba la Corporación de Venta de Salitre y Yodo (COVENSA), sociedad anónima de propiedad mixta a la que se le cedían dichos derechos por 35 años a cambio de que el 25% de las utilidades generadas por ellas fueran traspasadas al Estado<sup>93</sup>; del mismo modo, Ross respaldó la política de fomento estatal, impulsando a compañías como la Compañía Sudamericana de Vapores (CSAV) y la Compañía de Petróleos de Chile (COPEC), buscando reservar actividades como el cabotaje a empresas nacionales, e incluso llegando a controlar ciertos servicios públicos, como sucedió con la generación y el abastecimiento de electricidad<sup>94</sup>.

Asimismo, se emplean mecanismos como la devaluación monetaria y se busca estimular la producción doméstica a través de una política de comercio exterior que contemplaba el establecimiento de estrictas licencias de importaciones y de altas tarifas aduaneras. También se busca reactivar la economía nacional con una disminución de la tasa de interés bancario y, especialmente, con los incentivos otorgados al rubro de la construcción, el cual se vio beneficiado por medidas como la liberalización de las restricciones impuestas al

---

<sup>92</sup> Correa et al., Op. Cit., p. 122

<sup>93</sup> Vial, Gonzalo, “Historia de Chile (1891-1973), Vol. V”, Editorial Zig-Zag, Santiago, 2001, p. 333-340

<sup>94</sup> Ib., 344-350

crédito hipotecario<sup>95</sup>, o como la promulgación de la Ley 5.314 en diciembre de 1933, la cual ofreció una exención al pago del impuesto a los bienes raíces durante 10 años a todos los edificios que iniciaran sus proyectos de construcción entre aquella fecha y 1935, lo que generó un crecimiento de un 78% en dicho rubro sólo durante el año 1934<sup>96</sup>. El Estado también intervino directamente en la construcción, con la puesta en marcha de un ambicioso plan de obras públicas, que implicó un desembolso total de 470 millones de pesos<sup>97</sup> y que nos legó algunos de los edificios más emblemáticos del siglo XX, como los del Barrio Cívico.

Los resultados de estas medidas –que no habrían tenido el mismo efecto si no hubiesen estado respaldadas a su vez por un repunte general de la economía global a partir de 1933- fueron espectaculares, ya que para el año 1935 todos los sectores de la economía habían experimentado algún crecimiento, aunque pocos habían tenido el éxito del sector industrial, que en 1934 había logrado sobrepasar los niveles de inversión que existían antes de la Gran Depresión<sup>98</sup>. Algunas cifras son elocuentes; según algunas estimaciones, *“si en 1932 había 129.000 trabajadores cesantes, la cifra bajó a 69.000 a fines de 1933, a 28.000 hacia finales de 1934, a 8.000 un año más tarde y a menos de 5.000 en 1936”*<sup>99</sup>. Igualmente importante fue la disminución de la deuda externa de Chile en un 25%<sup>100</sup> y la superación del déficit público, que fue posible mediante una reforma tributaria que, entre otras cosas, impuso un nuevo impuesto a las compraventas de bienes corporales y de moneda extranjera, además de decretar un alza de las tarifas aduaneras, las cuales permitieron alcanzar el equilibrio fiscal aun cuando el Estado cediese a la presión del aumento del gasto público, muy fuerte en aquella época<sup>101</sup>.

Ahora bien, pese a las auspiciosas cifras macroeconómicas y a la disciplina fiscal que había logrado imponerse, un amplio sector del país se hallaba descontento producto de que la adopción de ciertas medidas funcionales a dichos objetivos –tales como la imposición de devaluaciones del peso, el alza de los aranceles a la importación y el aumento de la emisión de moneda-, habían contribuido a la sustancial caída del ingreso real de los trabajadores; como ejemplo de ello puede citarse el caso de los funcionarios públicos, cuyos ingresos reales exhiben una disminución de 34% entre 1930 y 1935, y de 48% si ampliamos el análisis

---

<sup>95</sup> Correa et al., Op. Cit., p. 122

<sup>96</sup> Vial, Op. Cit., p. 356

<sup>97</sup> Ib., p. 359

<sup>98</sup> Correa et al., Op. Cit., p. 121

<sup>99</sup> Ib., p. 121

<sup>100</sup> Vial, Op. Cit., p. 343

<sup>101</sup> Ib., p. 330-333

comparativo hasta 1938<sup>102</sup>. De este modo, pese a haberse logrado enmendar el rumbo de la economía nacional, no es de extrañar que en las elecciones presidenciales sostenidas durante este último año, se impusiese el opositor Frente Popular, el cual triunfó promoviendo “*un programa orientado a la industrialización y a la protección estatal de los trabajadores*”<sup>103</sup>. Aunque dicho programa abogaba por la realización de transformaciones estructurales y favorecía la protección de la industria nacional por motivos más ideológicos que pragmáticos, sus propuestas concretas no diferían demasiado en el aspecto económico de aquel propuesto por el candidato oficialista, Gustavo Ross, lo que demostraba la legitimidad que había adquirido la formulación de políticas nacionalistas, con la consiguiente expansión del aparato público y su creciente injerencia en los procesos productivos y en el funcionamiento del mercado, medidas que habían sido vitales para soportar las presiones de la mayor crisis económica de la historia. Esta suerte de consenso, como veremos más adelante, será decisivo en la implementación de las primeras instituciones desarrollistas en nuestro país.

---

<sup>102</sup> Muñoz, Óscar y Arriagada, Ana María, “Orígenes Políticos y Económicos del Estado Empresarial en Chile”, Colección Estudios CIEPLAN N° 16, Santiago, 1977, p. 9

<sup>103</sup> Correa et al., Op. Cit., p. 125

**2. Situación Social:** Si la situación económica del país a partir del siglo XIX se había caracterizado por su asombrosa dinámica y por su progresiva integración al resto del mundo, en el ámbito social ocurría todo lo contrario. Durante gran parte de su primer siglo de Independencia, el grueso de la población chilena formaba parte del mundo rural, cuyos cimientos se habían mantenido prácticamente incólumes a las alteraciones que experimentaba el resto del país. Así pues, las haciendas, “*virtuales feudos independientes*”<sup>104</sup>, seguían constituyendo el núcleo de la vida nacional, una suerte de microcosmos en torno al cual convergían la pequeña oligarquía terrateniente y la masa campesina que trabajaba para aquella, ya fuese como inquilinos o peones.

No obstante lo anterior, con el advenimiento del siglo XX se comenzaron a evidenciar importantes cambios derivados de movimientos demográficos iniciados unas décadas antes. Un conjunto de factores –entre los cuales podemos destacar el apogeo del salitre y de las minas, el desarrollo de las comunicaciones, el incremento de la inmigración extranjera, el crecimiento del aparato estatal, la incipiente industrialización nacional, el auge del sector de los servicios y la incapacidad del sector agropecuario de absorber la ingente demanda de trabajo- conllevaron a que se diese inicio a un significativo movimiento migratorio hacia las principales áreas urbanas de la época. La magnitud de esta transformación fue tal, que sus efectos pueden medirse anualmente; así, por ejemplo, si en 1875 la población rural era de 1.350.426 personas, doblando prácticamente a los 725.545 individuos que habitaban en zonas urbanas, sólo diez años después la proporción había cambiado, puesto que para aquel entonces la población rural totalizaba 1.456.032 habitantes, mientras que las urbes habían crecido aceleradamente y albergaban a 1.041.765 personas<sup>105</sup>. La celeridad de este proceso mantuvo su ritmo durante las décadas siguientes, al punto que en 1930 la población urbana y la rural se hallaban prácticamente igualadas<sup>106</sup>, y ya hacia 1940, el 52,4% de la población era urbana<sup>107</sup>.

Sin embargo, ello no implicó que todas las ciudades se viesen afectadas de la misma manera, pues mientras algunas de ellas, como Chillán o La Serena, decrecían palpablemente<sup>108</sup>, o bien ajustaban su población de acuerdo a los ciclos de producción propios

---

<sup>104</sup> Blakemore, Op. Cit., p. 157-158

<sup>105</sup> Ib., p. 168

<sup>106</sup> Dirección General de Estadísticas, “Resultados del X Censo de Población Efectuado el 30 de Noviembre de 1930 y Estadísticas Comparativas con Censos Anteriores, Volumen I”, Imprenta Universo, Santiago, 1931, p. 56

<sup>107</sup> Arellano, Juan Pablo, “Políticas Sociales y Desarrollo. Chile, 1924-1984”, CIEPLAN, Santiago, 1985, p. 24

<sup>108</sup> Correa et al., Op. Cit., p. 27

de sus actividades económicas principales –como sucedió en el norte del país o en Punta Arenas, dependientes de la extracción del salitre y del cobre, y del comercio marítimo y de la ganadería ovina, respectivamente-, las principales urbes del país recibían aglomeraciones que no les concedían tiempo para adaptarse a la notoria transformación de su paisaje. La provincia que experimentó los cambios más sustanciales fue la de Santiago, que en 1930 contaba con 777.939 habitantes en su zona urbana, la cual desde 1907 había incrementado su población total a un ritmo que sobrepasaba holgadamente el 3% anual<sup>109</sup>.

El desencadenamiento de este proceso de urbanización no sólo configuró a la ciudad como el centro neurálgico de la vida comunitaria, sino que también contribuyó a diversificar la composición social en torno a la cual se estructuraba la ciudadanía, consagrando una división tripartita entre las clases socioeconómicas altas, medias y bajas.

La **clase alta** chilena, por más que mantuviera un fuerte lazo de identidad con su origen rural y contara con propiedades e intereses económicos en otras regiones, estuvo asentada desde una época muy temprana en Santiago<sup>110</sup>, donde sus principales familias habitaban en ostentosos palacios y llevaban a cabo las actividades sociales que les eran propias junto a sus congéneres. La vida de ciudad fue fundamental para dar forma a la oligarquía nacional, puesto que fue en torno a ella que confluyeron los miembros de la antigua elite con las familias que se habían hecho con el control de las nuevas fuentes de riqueza en nuestro país, las cuales fueron *“estrechándose en un tupido tejido de negocios comunes y alianzas matrimoniales que reunía a terratenientes y comerciantes de origen colonial por una parte, con banqueros y mineros enriquecidos durante las primeras décadas republicanas, descendientes muchos de ellos de inmigrantes”*<sup>111</sup>. La apertura selectiva de la elite para acoger a los advenedizos –la cual, en todo caso, nunca dejó de coexistir con altas tasas de endogamia<sup>112</sup>- fue uno de los principales factores diferenciadores entre Chile y otros países de la región, dado que ello permitió consolidar a un grupo social que no sólo hallaba su cohesión en los lazos de parentesco, sino que también en sus intereses económicos, que se veían constantemente ampliados y diversificados, todo lo cual permitió evitar conflictos como los que se produjeron en naciones vecinas entre los distintos sectores productivos. De hecho, las

---

<sup>109</sup> Dirección General de Estadísticas, Op. Cit., p. 56

<sup>110</sup> Stabili, María Rosaria, “El Sentimiento Aristocrático en Chile. Elites Chilenas frente al Espejo (1860-1960)”, Editorial Andrés Bello, Santiago, 2003, p. 225-226

<sup>111</sup> Correa, Sofía, “Con las Rendas del Poder. La Derecha Chilena en el Siglo XX”, DeBolsillo, Santiago, 2011, p. 30

<sup>112</sup> Stabili, Op. Cit., p. 203

cuatro principales asociaciones empresariales del país, la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la Sociedad de Fomento Fabril (SFF o SOFOFA), la Sociedad Nacional Minera (SNM o SONAMI) y la Cámara Central de Comercio (CCC), poseían fuertes vínculos con los principales grupos económicos del país, lo cual explica que actuaran coherentemente y solieran compartir a los mismos miembros en sus Juntas Ejecutivas o Consejos Generales<sup>113</sup>.

La cohesión de la clase alta chilena, que también acaparaba el poder político, conllevó a que sus potentados exhibieran las mismas posturas en torno a los temas esenciales que marcaban la agenda nacional, dotando por ende al país de una significativa estabilidad. No obstante ello, la armonía prevaleciente en los círculos de poder comenzaría a verse amenazada a partir de la emergencia de las clases medias y bajas<sup>114</sup>, cada una de las cuales desarrollaría una conciencia propia y extendería su composición conforme progresaba el proceso de urbanización. En la medida en la que estos grupos -especialmente después de la Gran Depresión- pusieron en riesgo las posiciones de poder que permitían a la elite resguardar sus intereses, ésta se volvió más concesiva y buscó, a cambio, liderar los procesos de reforma, de modo de evitar que éstos afectaran sus privilegios; en este sentido, resultó fundamental la acción de la derecha política y el reforzamiento de su estructura corporativa<sup>115</sup>, la cual se vio reflejada en la integración formal de las mentadas asociaciones empresariales en la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), fundada en 1934 bajo la convicción de que era imperioso *“unir sus fuerzas para enfrentar el creciente poder del movimiento sindical e influir en el aparato estatal que cada vez intervenía más en la economía”*<sup>116</sup>.

Además de la clase alta, un segundo sector social que se desarrolló al alero de las ciudades fue la **clase media**, que emerge como un actor vigoroso hacia la década de 1920<sup>117</sup>. Si bien es cierto que la tarea de conceptualizar a la mesocracia en nuestro país resulta intrincada producto de su tradicional definición residual<sup>118</sup> -a diferencia del burgués europeo, *“el chileno de capa media exhibió más bien una fisonomía híbrida e insegura frente a las*

---

<sup>113</sup> Correa, Op. Cit., 37-44

<sup>114</sup> Ib., p. 77

<sup>115</sup> Drake, Paul, “Socialismo y Populismo”, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, 1992, p. 69

<sup>116</sup> Correa, Op. Cit., p. 41

<sup>117</sup> Barozet, Emmanuelle, “El Valor Histórico del Pituto: Clase Media, Integración y Diferenciación Social en Chile”, Revista de Sociología, Universidad de Chile, Santiago, 2006, p. 73

<sup>118</sup> Barozet, Emmanuelle, y Espinoza, Vicente, “¿De qué Hablamos Cuando Decimos Clase Media? Perspectivas Sobre el Caso Chileno”, en “El Arte de Clasificar a los Chilenos. Enfoques sobre los Modelos de Estratificación en Chile”, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, 2009, p. 106

*claras y auténticas del ‘caballero’ y del ‘roto’*”<sup>119</sup>- igualmente es posible identificar a sus principales componentes, a saber: los pequeños productores y comerciantes, los profesionales, y los empleados públicos y privados<sup>120</sup>.

El surgimiento de estos grupos fue facilitado por una serie de factores vinculados al proceso mismo de urbanización. Así pues, la concentración de una porción sustancial de la población en las ciudades y la monetarización de los salarios potenciaron el consumo interno, beneficiando a los pequeños productores y comerciantes; producto de este crecimiento del sector privado, en especial en el área de servicios, así como también de la expansión del aparato estatal, aumentó a su vez el sector de los empleados, que recibían un trato legal distinto al de los obreros, poniéndose de manifiesto las condiciones diversas de unos y otros<sup>121</sup>. Asimismo, la progresiva disminución en la dispersión de la población facilitó tanto el aumento en la cobertura y la duración de la escolaridad formal<sup>122</sup>, como el desarrollo de la educación superior -en el cual el Estado jugó un rol fundamental, creando la demanda de profesionales y mejorando la valoración social de los títulos universitarios, que no habían surgido espontáneamente a partir de ocupaciones preexistentes<sup>123</sup>-, lo cual permitió la capacitación de un sector de la ciudadanía y la formación de más y mejores profesionales. En efecto, la expansión de la educación superior fue tal que, entre la fundación de la Universidad de Chile en 1842 y el año 1940, otras cinco casas de estudio fueron creadas, lo que permitió que hacia esta última fecha el sistema en general contara con 6.000 alumnos<sup>124</sup>, muchos de los cuales no provenían de la clase alta y pudieron emerger socialmente gracias al ejercicio de su profesión, aun cuando una porción importante del alumnado provenía de la elite, producto de que sus miembros se hallaban en mejores condiciones para postergar el inicio de su vida laboral<sup>125</sup>.

La heterogeneidad propia de los estratos medios constituyó un obstáculo para que éstos desarrollaran una conciencia propia, el cual fue salvado, en parte, por la afiliación política a agrupaciones como el Partido Radical y por la fundación de asociaciones gremiales, algunas

---

<sup>119</sup> Eyzaguirre, Jaime, “Fisonomía Histórica de Chile”, Editorial Universitaria, Santiago, 1998, p. 171

<sup>120</sup> Ver: González, Marianne, “De Empresarios a Empleados. Clase Media y Estado Docente en Chile, 1810-1920”, LOM Ediciones, Santiago, 2011

<sup>121</sup> Barozet y Espinoza, Op. Cit., p. 107

<sup>122</sup> *Ib.*, p. 103

<sup>123</sup> Serrano, Sol, “Universidad y Nación”, Editorial Universitaria, Santiago, 1994, p. 152

<sup>124</sup> Meller, Patricio, “Los Dilemas de la Educación Superior. El Caso de la Universidad de Chile”, Taurus, Santiago, 2007, p. 104-105

<sup>125</sup> *Ib.*, p. 56

de las cuales llegaron incluso a aliarse con la causa obrera, como fue el caso de la FECH<sup>126</sup>. Sin embargo, el principal factor cohesivo surgió a partir de la integración de muchos profesionales de clase media al aparato estatal, que en 1940 contaba con 72.000 funcionarios, equivalentes al 4,1% de la población económicamente activa<sup>127</sup>. En efecto, esta incorporación –visible desde la época de los “balmasiúuticos”<sup>128</sup> y acentuada especialmente a partir del gobierno de Arturo Alessandri<sup>129</sup> - les otorgaría un lugar de privilegio, desde el cual instaurarían la práctica del “compadrazgo” o “pituto”, un sistema de intercambios de favores que fortalecería las relaciones de cooperación entre los sectores mesocráticos y que se convertiría en un elemento identitario de éstos, al permitirles diferenciarse de otros grupos en función de la protección que les brindaba este capital social<sup>130</sup>. Del mismo modo, estos profesionales, devenidos en tecnócratas en función de la alta valoración de sus habilidades especializadas, promovieron la racionalización y la ampliación de la actividad estatal, consolidando al sector burócrata y siendo vitales en la identificación que la clase media logró con la idea de modernización social y de meritocracia<sup>131</sup>. Es precisamente debido a esto que, en la época que estudiaremos, las clases medias *“aparecen concebidas como una de las principales bases sociales impulsoras de las políticas desarrollistas y, al mismo tiempo, como una categoría social profundamente transformada en su composición y orientación por las transformaciones estructurales implicadas en dichas políticas”*<sup>132</sup>.

Por último, el tercer gran estrato que sufre cambios estructurales a partir del proceso de urbanización es el de la **clase baja**, que había estado confinada en los márgenes de las ciudades desde la época colonial y que comienza a posicionarse como un sujeto fundamental en la sociedad, reclamando el protagonismo que se le había negado durante largos siglos. Esta fortificación del sector popular está vinculada a los cambios en su composición, dado que las transformaciones económicas<sup>133</sup> y la consiguiente inmigración proveniente de los sectores rurales conllevaron a que los trabajadores del salitre, los mineros y el proletariado urbano

---

<sup>126</sup> Góngora, Op. Cit., p. 142-160

<sup>127</sup> Sunkel, Osvaldo, “Cambio y Transformación en Chile”, en Véliz, Claudio (ed.), “Obstáculos para la Transformación de América Latina”, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1969, p. 122

<sup>128</sup> Contardo, Óscar, “Siúutico”, Ediciones B, Santiago, 2009, p. 36

<sup>129</sup> Barozet, Op. Cit., p. 80

<sup>130</sup> Ver: Íb., p. 75

<sup>131</sup> Silva, Patricio, “Los Tecnócratas y la Política en Chile: Pasado y Presente”, Revista de Ciencia Política, Volumen 26 N°2, Santiago, 2006, p. 170

<sup>132</sup> Sémblér, Camilo, “Estratificación Social y Clases Sociales. Una Revisión Analítica de los Sectores Medios”, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 125, Santiago, 2006, p. 23

<sup>133</sup> Blakemore, Op. Cit., p. 181

adquirieran una mayor notoriedad<sup>134</sup>; así, por ejemplo, sólo entre 1926 y 1940, los obreros industriales pasaron de los 84.991 a los 287.872 trabajadores<sup>135</sup>. Las consecuencias de dicho fenómeno fueron decisivas para el país, puesto que fueron precisamente los mentados grupos de trabajadores, apoyados por los artesanos, los que constituyeron la vanguardia de la lucha popular por las transformaciones sociales<sup>136</sup>.

En efecto, la movilización de estos trabajadores fue la que impulsó el asociacionismo de la clase baja en nuestro país, lo cual se tradujo inicialmente en la formación de sociedades mutuales, sociedades de resistencia –de inspiración anarquista- y mancomunales, para luego dar paso al sindicalismo propiamente tal, que surgiría a inicios del siglo XX en nuestro país<sup>137</sup>. La primera organización sindical de importancia fue la Federación Obrera de Chile (FOCH), fundada en 1911, pero que tenía como antecedente directo a una organización mutualista que habían creado los trabajadores ferroviarios en 1909<sup>138</sup>. La FOCH, que se radicalizaría progresivamente y que sería el embrión del Partido Comunista, supuso el primer intento de unir las fuerzas de todos los obreros en un solo gran grupo de presión, aunque su posterior cooptación política hizo que sus asociados decreciesen hacia 1922 de los 60.000 a los 30.000 trabajadores, aproximadamente<sup>139</sup>. A la postre, sería la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCH), creada en 1936, la que reemplazaría a la FOCH como el núcleo organizacional de los obreros<sup>140</sup>, contando con 110.000 miembros agrupados en 500 sindicatos tan sólo dos años después de su fundación<sup>141</sup>. Para aquel entonces las agrupaciones formadas en el seno de la clase baja habían realizado un *“evidente tránsito desde un asociacionismo con demandas exclusivamente sociales y con ambiciones de cooperación mutua, a entidades imbuidas de una orientación y discurso de carácter político”*<sup>142</sup>. Aun cuando los trabajadores sindicalizados siempre constituyeron una minoría que se situó en torno al 10% de la fuerza laboral<sup>143</sup>, su

---

<sup>134</sup> El grueso de los flujos migratorios hacia la ciudad lo componían peones, cuya estructura laboral y vital era muy distinta a la requerida en una sociedad capitalista en proceso de modernización. Producto de ello, a partir de la segunda mitad del siglo XIX se pueden percibir las tensiones que esta contradicción generaba y los intentos de los grandes propietarios de disciplinar las relaciones laborales en las grandes urbes; ver: Salazar, Gabriel, “Labradores, Peones y Proletarios”, Ediciones SUR, Santiago, 1989, p. 228-255

<sup>135</sup> Correa et al., Op. Cit., p. 162

<sup>136</sup> Ib., p. 58-60

<sup>137</sup> Blakemore, Op. Cit., p. 186

<sup>138</sup> Ib., p. 186

<sup>139</sup> Loveman, Brian, “Chile: The Legacy of Hispanic Capitalism”, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 171

<sup>140</sup> Jobet, Op. Cit., p. 191

<sup>141</sup> Correa, Op. Cit., p. 182

<sup>142</sup> Correa, et al., Op. Cit., p. 59

<sup>143</sup> Drake, “Chile: 1930-1958”, Op. Cit., p. 223

labor en la articulación de las fuerzas revolucionarias los convertía en una amenaza declarada para la elite.

Ahora bien, es necesario tener presente que la unidad de los sectores populares no sólo se manifestó a través del asociacionismo, sino que también pudo apreciarse de manera menos formal en la incidencia que tuvieron los movimientos huelguísticos en nuestro país desde 1890<sup>144</sup> en adelante, pese a que la orquestación de los mismos fue considerada como un delito por nuestro Código Penal hasta el año 1924. Si bien es cierto que, debido a la fuerte coacción ejercida por el Estado y por grupos organizados de la clase alta, estos movimientos fueron cíclicos –se aprecian períodos de gran actividad entre 1902 y 1908<sup>145</sup>, entre 1917 y 1921<sup>146</sup>, y de 1931 en adelante–, no puede negarse que ellos dejaron una profunda huella debido a que lograban convocar a grandes masas, poniendo de manifiesto el descontento de un grupo que no sólo no estaba plenamente incorporado a la política, sino que además padecía severas restricciones a la hora de organizarse. La experiencia que se fue adquiriendo progresivamente y el mayor involucramiento de las organizaciones obreras influyeron en la conducción de los movimientos huelguísticos, ya que *“infundió una mayor racionalidad y disciplina a éstos; así se tendió a erradicar la espontaneidad y la violencia vinculada a la acción de grupos ajenos a tales asociaciones”*<sup>147</sup>. Sin embargo, aun cuando episodios como el estallido social que se produjo en Santiago en 1905 eran de una naturaleza completamente diversa de huelgas como las de los obreros del salitre reunidos en la Escuela Santa María de Iquique en 1907 o la de la oficina de La Coruña en 1921, todas ellas recibieron un tratamiento indistinto y culminaron en matanzas perpetradas por agentes del Estado, las que destruían las dinámicas propositivas del sector popular, obligándolo a replegarse ante las amenazas y a replantearse continuamente sus estrategias<sup>148</sup>.

De cualquier modo, lo cierto es que los sectores populares tenían muchos motivos para expresar su malestar, el cual se fundaba en causas que iban más allá de demandas laborales concretas o del encarecimiento de ciertos productos de consumo básico. En efecto, la falta de

---

<sup>144</sup> Krzeminski, Virginia, “Alessandri y la Cuestión Social”, en “7 Ensayos sobre Arturo Alessandri Palma”, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, p. 189

<sup>145</sup> Correa et al., Op. Cit., p. 60

<sup>146</sup> Hall, Michael y Spalding, Hobart, “La Clase Trabajadora Urbana y los Primeros Movimientos Obreros de América Latina, 1880-1930”, en Bethell, Leslie (ed.), “Historia de América Latina, Tomo VII”, Editorial Crítica, Barcelona, 1991, p. 309

<sup>147</sup> Correa et al., Op. Cit. 62

<sup>148</sup> Ib., p. 63

aptitud de las ciudades como Santiago para acoger a la multitud de inmigrantes que se arribaban a ellas produjo una crisis en diversos ámbitos, la cual dio lugar a que hacia 1880 la llamada “cuestión social” hubiere empezado a acaparar la atención del país<sup>149</sup>. Uno de los problemas más serios en este sentido fue la falta de viviendas disponibles, que ya se había hecho patente a finales del siglo XIX. Inicialmente, el asentamiento de estas masas tuvo lugar en ranchos suburbanos, construidos en terrenos de propietarios que se beneficiaron a partir de la especulación generada por la escasez de vivienda; dichos sujetos *“evolucionaron desde el arriendo o alquiler ‘a piso’ de esos terrenos, hasta una anárquica subdivisión de los predios agrícolas, haciendo avanzar los linderos de la ciudad y consultando apenas las reglas mínimas que imponía la legislación municipal entonces vigente”*<sup>150</sup>. Las viviendas construidas en la periferia de la ciudad se edificaban a partir de materiales de desecho y sin atenderse a ordenanza alguna, lo que contribuyó a expandir la zona urbana de Santiago de las 1.500 a las 3.000 hectáreas entre 1872 y 1915<sup>151</sup>. Sin embargo, a partir de las migraciones ocasionadas por la detonación de la crisis del salitre, se produce *“la ‘dispersión’ de los recién llegados a Santiago, al ubicarse éstos mayoritariamente dentro de los muros de la ciudad, en los conventillos, cités y pasajes típicos de las áreas deterioradas de la misma”*<sup>152</sup>, haciendo más visible la situación de miseria en la que vivía la mayoría de los habitantes de las ciudades.

El hacinamiento dio paso a otros focos de problemas, dentro de los cuales resaltaba el de la insalubridad pública, la que generó estragos a partir de frecuentes brotes de enfermedades como el tifus o el cólera. Uno de los grupos más afectados por las paupérrimas condiciones de vida fue el de los niños, ya que durante esta época Chile se situó en un ominoso primer lugar en las estadísticas de los países con la mayor tasa de mortalidad infantil del mundo; las cifras indicaban que, hacia 1900, por cada mil nacidos, 342 morían antes del mes, cifra que decreció en 1920 a los 263 fallecidos por cada mil nacimientos, aun cuando los números de dicho año señalaban que en Santiago aquel índice se mantenía prácticamente en el mismo nivel de 1900<sup>153</sup>. Aunque las condiciones de vida en los barrios populares eran

---

<sup>149</sup> Grez, Sergio, “La Cuestión Social en Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902)”, DIBAM, Santiago, 1995, p. 9

<sup>150</sup> De Ramón, Armando, “Estudio de una Periferia Urbana: Santiago de Chile, 1850-1900”, en Revista Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1985, p. 206

<sup>151</sup> Ib., p. 209

<sup>152</sup> Valdés, Teresa, “El Problema de la Vivienda. Políticas Estatales y Movilización Popular”, Documento de Trabajo de Programa FLACSO N° 195, Santiago, 1983, p. 13

<sup>153</sup> Zárata, María Soledad, “Parto, Crianza y Pobreza en Chile”, en “Historia de la Vida Privada en Chile, Tomo III: El Chile Contemporáneo. De 1925 a Nuestros Días”, Editorial Taurus, Santiago, 2007, p. 18

paupérrimas, ellas no mejoraban demasiado en los lugares de trabajo; sólo por mencionar un ejemplo, una comisión parlamentaria que se constituyó en 1912 para inspeccionar las condiciones de trabajo en la pampa situada entre Pisagua y Chañaral, calculó que 4.000 trabajadores fallecían anualmente en las salitreras producto de accidentes laborales<sup>154</sup>.

El sombrío panorama obligó a la clase política a hacerse cargo de algunos de los problemas fundamentales, lo cual aparecía como una tarea más urgente todavía si se considera el atractivo que estaban comenzando a generar en nuestro país las ideologías revolucionarias, y especialmente la socialista, que habría de obtener un fuerte impulso tras la Revolución Bolchevique en 1917. Si bien es cierto que a inicios del siglo XX ya se había comenzado a suplantar la caridad privada por la asistencia estatal<sup>155</sup>, la directriz estatal en materia social se configura en la década de 1920, con la asunción de Arturo Alessandri al poder, lo cual se traduce no sólo en la promulgación de leyes o en el diseño de programas sociales, sino que también en el rol que asume el Estado como un verdadero árbitro en los conflictos laborales. En efecto, según Mario Góngora, a partir de esta época *“'lo social' pasó a ser determinante del Estado, en parte por un sentimiento de culpa hacia 'los de abajo', pero también porque Alessandri e Ibáñez sabían que así incorporaban el proletariado y las bajas clases medias al Estado, y frenaban la lucha de clases y la revolución social”*<sup>156</sup>.

Esta nueva orientación se tradujo en a partir de 1924 en la aprobación, bajo presión militar, de una batería de leyes sociales propuestas por Alessandri y largamente postergadas, entre las cuales destacaban las que consagraban o perfeccionaban el tratamiento legal de los contratos de trabajo (anteriormente no existían los convenios colectivos, siendo los contratos individuales y verbales<sup>157</sup>), los sindicatos, el derecho a huelga y la indemnización por accidentes laborales, así como aquellas que creaban los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, el Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social, la Caja de Seguro Obligatorio, la Caja de Previsión de Empleados Particulares y la Caja Nacional de Empleados Públicos<sup>158</sup>. Sin embargo, los avances no se redujeron al rango legal, ya que el Artículo 10 N° 14 de la Constitución de 1925 estableció como garantía constitucional la protección del

---

<sup>154</sup> Donoso, Ricardo, “Alessandri, Agitador y Demolidor”, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1952, p. 162

<sup>155</sup> Arellano, Op. Cit., p. 23-24

<sup>156</sup> Góngora, Mario, “Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los Siglos XIX y XX”, Editorial Universitaria, Santiago, 2006, p. 196

<sup>157</sup> Arellano, Op. Cit., p. 23

<sup>158</sup> Ib., p. 28

trabajo, la industria y las obras de previsión social, con especial énfasis en la vivienda, asumiendo además el Estado el deber de velar por la salud y la higiene pública.

La promulgación de dicha Carta Magna marcó un hito en la historia nacional, puesto que certificó el fin del régimen parlamentario de raigambre oligárquica. Desde aquel entonces, el protagonismo que asumió la clase media en una vigorizada administración pública permitió que la intervención estatal adquiriese un papel indispensable en materia social. Este reposicionamiento en particular se puede empezar a apreciar durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, quien dicta el Código del Trabajo en 1931, e incluso a lo largo del segundo gobierno de Alessandri, el cual, pese a reprimir severamente todo movimiento de protesta, tuvo como eje el diseño de importantes políticas sociales que no sólo tenían como objeto el contrarrestar los efectos de la Gran Depresión, sino que también resolver problemas anteriores a ésta, como se refleja en la creación de la Caja de Habitación Popular en 1936<sup>159</sup>.

Las consecuencias de la asunción de este nuevo rol del Estado fueron visibles inmediatamente: entre 1920 y 1935, el gasto del Estado en materia social –que considera las inversiones en salud pública, asistencia social y laboral, previsión, vivienda y urbanismo, y educación- se incrementó desde un 6,6% a un 23,5% del total del gasto fiscal<sup>160</sup>, componiéndose éste de transferencias directas de beneficios a los sectores más desfavorecidos y de gastos tendientes a la expansión del aparato estatal para los efectos de incluir el ámbito asistencial. Es por ello que se ha dicho que tanto *“Ibáñez, como Alessandri, han dejado pues una huella decisiva en la estructura del Estado: la concepción de que el Estado debe tener una estructura para todos los estratos de la sociedad, en la medida en el que estén involucrados en el trabajo material o administrativo, es necesario ir creando organismos estatales o para-estatales y con ello incrementar cuantitativamente la administración pública”*<sup>161</sup>.

En suma, podemos afirmar que hacia el año 1938 la sociedad chilena había sufrido enormes transformaciones. La urbanización había consolidado una nueva forma de división social y la clase alta veía como sus atribuciones se veían amenazadas por el avance de otros estratos, que hacía que fuese cada vez más difícil prescindir de ellos en el proceso de toma de decisiones políticas. Asimismo, el Estado había asumido una posición central en la resolución

---

<sup>159</sup> Ib., p. 31

<sup>160</sup> Ib., p. 30

<sup>161</sup> Góngora, Op. Cit. 221

de la problemática social, lo cual lo obligaba a hacerse cargo del bienestar de sus ciudadanos y a garantizarles mejores condiciones laborales, especialmente en las ciudades, donde se estaba concentrando la mayoría de la población nacional. Esta conjunción de transformaciones habría de influir decisivamente en la implementación de las instituciones desarrollistas, especialmente por sus consecuencias políticas, como veremos a continuación.

**3. Situación Política:** El primer tercio del siglo XX fue testigo de algunos cambios fundamentales en lo que respecta al régimen político nacional. Dentro de este marco de transformaciones, un hito ineludible fue la promulgación de la Constitución de 1925, que decretó el fin del sistema parlamentario y su reemplazo por un sistema presidencialista. Ahora bien, aunque la reformulada Carta Magna consignó nuevas atribuciones para el Poder Ejecutivo con el objeto de equilibrar la balanza del poder en su favor, ellas no fueron suficientes por sí mismas para empoderar al Presidente de la República, quien –especialmente durante el segundo mandato de Arturo Alessandri- debió acudir a una serie de estrategias para consolidar su primacía<sup>162</sup>.

Así pues, como indica Adolfo Ibáñez, se debió recurrir a otros mecanismos para fortalecer la autoridad presidencial, entre los cuales destacaron la potenciación de las “Milicias Republicanas” y la dictación de cuerpos legales centrados en el resguardo del orden público, como fue el caso de la Ley de Seguridad Interior del Estado<sup>163</sup>; nos referiremos a ambos más adelante. Asimismo, otro factor que contribuyó enormemente a aumentar el músculo del Jefe de Estado tuvo relación con el fortalecimiento institucional de los partidos, el cual fue vital para asegurar la gobernabilidad del país, permitiéndole a aquel consolidar un apoyo firme dentro del Congreso Nacional y ofreciéndole una contraparte estable con la cual dialogar y unir fuerzas. Esta transformación en particular, fue posible gracias a la implementación, a partir de 1932, de los conceptos de “orden de partido” y “pase de partido”<sup>164</sup>; mientras la “orden de partido” consistía en la supresión de la independencia de los parlamentarios –que debían privilegiar la representación de sus partidos por sobre sus opiniones personales, siguiendo las órdenes emanadas de sus conglomerados y facilitando, por ende, la cristalización de los acuerdos tácticos entre las distintas bancadas-, el “pase de partido” decía relación con la autorización que requerían los funcionarios públicos de parte de los partidos oficialistas para

---

<sup>162</sup> Ibáñez, Adolfo, “Herido en el Ala: Estado, Oligarquías y Subdesarrollo. Chile 1924-1960”, Editorial Biblioteca Americana, Universidad Andrés Bello, Santiago, 2003, p. 104-107

<sup>163</sup> Ib., p. 108, 110-113

<sup>164</sup> Se ha señalado también que estas prácticas eran reminiscencias del sistema parlamentarista que contribuyeron inicialmente a morigerar el presidencialismo consagrado por la nueva Constitución; de cualquier modo, esta visión valida igualmente la idea de que dichas prácticas fortalecieron institucionalmente a los partidos y los convirtieron en interlocutores estables del Presidente de la República. Ver: Meléndez, Felipe, “El Rol de los Partidos Políticos en la Determinación de la Forma de Gobierno Bajo la Constitución de 1925”, Seminario de Estudios de la República, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2012, en línea: <<http://www.estudiosdelarepublica.cl/?a=1&section=articulos&article=37>> [consultada por última vez el 12 de marzo de 2018]

asumir los altos cargos administrativos, pudiendo éstos vetar las designaciones e incluso imponer a un determinado individuo para que los representara en el gabinete y velara por el cumplimiento de la agenda que compartían con el gobierno. Si bien estas prácticas fortalecían a los partidos, ellas no subyugaban al Presidente de la República, quien, en virtud de las mayores atribuciones constitucionales con las que había sido investido, era el responsable en último término de formular y encabezar los acuerdos tácticos alcanzados entre los diversos sectores, lo cual impedía el desgaste que implicaba negociar individualmente con parlamentarios que actuaban como representantes de sus electores, como sucedía antaño<sup>165</sup>.

No obstante lo anterior, durante estos años los cambios políticos no se redujeron sólo a una alteración de la división de poderes, sino que subterráneamente se fue forjando otra transformación de igual envergadura y que produjo un replanteamiento absoluto de nuestro sistema de partidos. En una rara exhibición de clarividencia, El Mercurio incluía en su editorial del 9 de junio de 1932 un análisis coyuntural que posteriormente sería citado con frecuencia producto de la precisión con la cual describía el panorama político de la época. En dichas páginas se aludía a ciertas transformaciones de los partidos, señalándose que *“los socialistas de hoy son los radicales de ayer y los liberales de anteayer. La vanguardia ha cambiado de nombre, pero su naturaleza es la misma. Lo mismo cabe decir de los que hoy son tachados de oligarcas; son los mismos que ayer eran conservadores y anteayer, ultramontanos. Entre ambos se halla el centro, que hoy es radical y ayer era liberal. Los nombres cambian: la humanidad no”*<sup>166</sup>.

En efecto, las transformaciones económicas y sociales experimentadas por el país habían demandado un ajuste del espectro político. Si en el siglo XIX las discrepancias religiosas habían sido primordiales en la conformación y alineación de los partidos políticos, la emergencia de una sociedad urbana durante los primeros años del siglo XX sacudió dicho ordenamiento, que comenzó a estructurarse en función de las posiciones sostenidas por los partidos en torno al problema de la lucha de clases<sup>167</sup>, la cual se hacía cada vez más visible a partir de las demandas de los sectores medios y populares.

La forma en la que este cambio se manifestó es algo compleja, puesto que la incidencia de las presiones sociales no se traducían necesariamente en mayores votaciones para una u otra

---

<sup>165</sup> Ibáñez, “Herido en el Ala”, Op. Cit., p. 107-110

<sup>166</sup> Citado en: Drake, Op. Cit., p. 227

<sup>167</sup> Scully, Op. Cit., p. 24

fracción. En realidad, el sistema electoral de la época era sumamente restringido; pese a haberse eliminado el voto censitario a partir de 1874<sup>168</sup>, sólo podían votar los hombres mayores de 21 años que pudiesen acreditar su alfabetismo<sup>169</sup>. Como consecuencia de esto, entre 1920 y 1932, el número de inscritos en el sistema electoral fluctuó entre los 370.000 y los 429.000 individuos, que equivalían a menos del 10% de la población nacional<sup>170</sup>. Ahora bien, las dificultades para encauzar institucionalmente el descontento de los nuevos sectores urbanos no impidió que éste fuera expresado a través de otros modos de movilización, en especial de aquellos que Atilio Borón denomina como “organizacionales” –traducidos en la formación de asociaciones como sindicatos y mutuales- y “psicosociales e ideológicos”, que dice relación con la formación de la personalidad política de los sectores marginados, lo que implica la articulación de un discurso político y una mayor participación en los asuntos de interés común, ya sea contribuyendo a la discusión u optando por formas de acción más directas, como huelgas o demostraciones públicas<sup>171</sup>, a las cuales ya hemos aludido previamente.

Un buen ejemplo de la envergadura que la movilización social puede alcanzar aun prescindiendo del poder del sufragio lo constituye la elección presidencial de 1920, que prefiguró las condiciones en las cuales se desarrollarían las contiendas políticas durante las siguientes décadas. Aunque en dicha elección sólo votó un 4,4% de la población –en parte debido a que la abstención del ya reducido electorado alcanzó un nivel histórico, situándose en torno al 57%<sup>172</sup>-, por primera vez las masas fueron convocadas por una de las candidaturas. En efecto, Arturo Alessandri Palma, quien representaba al tradicional Partido Liberal, “*se transformó en un conductor emotivo del pueblo, que rompió con el estilo político tradicional chileno*”<sup>173</sup>, comprendiendo que era estratégicamente conveniente apelar a la “chusma”, conformada por los trabajadores urbanos, quienes respondieron al llamado organizando

---

<sup>168</sup> Si bien el voto censitario fue suprimido oficialmente en 1888, su aplicación práctica fue ampliamente reducida en 1874, año en el cual se estableció legalmente la presunción de que la población alfabetizada tenía la renta necesaria para votar.

<sup>169</sup> Nazer, Ricardo y Rosemblit, Jaime, “Electores, Sufragio y Democracia en Chile: Una Mirada Histórica”, en Revista Mapocho N° 48, Santiago, 2000, p. 216

<sup>170</sup> *Ib.*, p. 227

<sup>171</sup> Boron, Atilio, “El Estudio de la Movilización Política en América Latina: La Movilización Electoral en la Argentina y Chile”, en Desarrollo Económico V. 12, N° 46, 1972, p. 8-13

<sup>172</sup> Scully, Op. Cit., p. 113

<sup>173</sup> Serrano, Sol, “Arturo Alessandri y la Campaña Electoral de 1920”, en “7 Ensayos sobre Arturo Alessandri Palma”, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, 1979, p. 74

multitudinarias manifestaciones de apoyo e incluso sirviendo como elemento de presión para forzar el reconocimiento de la estrecha victoria obtenida por Alessandri en las urnas<sup>174</sup>.

Dicho precedente fue relevante para la configuración del nuevo sistema político, ya que hizo patente la necesidad de los partidos de ajustarse a las condiciones sociales prevalecientes y de idear nuevas estrategias para atraer a los sectores que prontamente se irían incorporando al sistema electoral y que tenderían a votar por los nuevos partidos de orientación marxista nacidos en el seno de la clase trabajadora. Paradójicamente, sin embargo, los mayores intentos de transformación social se produjeron a partir de la crisis institucional desatada en 1924, siendo promovidos por gobiernos muy poco democráticos y con escasa identificación partidista, como fueron los casos del régimen de Carlos Ibáñez del Campo y de los demás gobiernos derivados de asonadas militares, entre los que destaca aquel que proclamó la “República Socialista” por algunos días. Según uno de los líderes de ésta última, Eugenio Matte, la radicalización de las propuestas gubernamentales respondían al fracaso del *“liberalismo, que tan cómoda y ampliamente protegía las actividades antisociales de los privilegios, no servía para dar amparo al clamor popular, que no era otra cosa que voces de hambre y desesperación”*<sup>175</sup>.

Así pues, las elecciones presidenciales de 1932, con las cuales se pretendía dejar atrás un período de inestabilidad de ocho años, asomaban como un hito decisivo en la fijación de posturas partidistas en un contexto político que se había radicalizado notoriamente y que asistía a una atomización de los partidos, producto del socavamiento de éstos durante el gobierno de Ibáñez del Campo. Y, en efecto, ellas fueron determinantes, pues por vez primera, de manera meridiana, *“el registro político se dividió en tres segmentos en 1932, por la adición de los marxistas”*<sup>176</sup>, confirmándose el panorama que El Mercurio había sabido vislumbrar unos meses antes. El triunfo de Arturo Alessandri, apoyado por una coalición de partidos encabezada por liberales y radicales, no pudo esconder un hecho inquietante para la clase política tradicional: Marmaduke Grove, candidato que no pudo realizar campaña al estar relegado en la Isla de Pascua, obtuvo el segundo lugar en la contienda, agrupando un 17,74% de los votos. La fragilidad de la coalición que respaldó a dicha candidatura y el reducido

---

<sup>174</sup> Scully, Op. Cit., p. 113-115

<sup>175</sup> En: Urzúa, Germán, “Historia Política de Chile y su Evolución Electoral (Desde 1810 a 1992)”, Editorial Jurídica, Santiago, 1992, p. 472

<sup>176</sup> Drake, “Socialismo y Populismo”, Op. Cit., p. 72

universo electoral -pese a haberse incrementado en un 25% desde 1924<sup>177</sup>- acrecentaban los méritos de Grove, cuya base natural de apoyo se veía mermada por la exclusión del voto de un importante sector de trabajadores<sup>178</sup>.

El envión de dichos resultados fue capitalizado por el Partido Socialista, fundado en 1933 bajo el alero del propio Grove, obteniendo aquel mismo año una importante votación en las elecciones parlamentarias extraordinarias. Fue precisamente esta presión ejercida desde la izquierda por los nuevos partidos obreros, que amenazaban a la elite con un proyecto antioligárquico, los que causaron un replanteamiento de las posturas de los demás sectores – que pasaron a definirse en función de sus posiciones en las temáticas económico-sociales-, y la consiguiente redistribución de los espacios ocupados por éstos en el espectro político, que continuó siendo tripartito pese al desplazamiento que experimentaron algunas de dichas agrupaciones<sup>179</sup>.

Dentro de esta estructura tripartita, se encontraba, en primer lugar, una izquierda compuesta principalmente por el Partido Comunista y por el Partido Socialista. De los dos, el más antiguo era el Partido Comunista, que había sido fundado en 1912 por Luis Emilio Recabarren bajo el nombre de Partido Obrero Socialista y que diez años después, al unirse formalmente a la Internacional Comunista, había adoptado la denominación con la que le conocemos hasta el día de hoy. Aunque se trataba de un partido relativamente pequeño, su sólida organización al modo leninista y la profunda penetración que logró en el movimiento sindical le permitían posicionarse en un lugar de privilegio para plantear los términos de algunas discusiones que marcaban la agenda nacional<sup>180</sup>. La larga trayectoria que tenían los comunistas en la historia de la lucha social los convirtieron en el partido obrero por excelencia<sup>181</sup>, una identidad que comenzaría a verse amenazada a partir de 1933, cuando se fundó el Partido Socialista en las circunstancias señaladas anteriormente. Aunque menos estructurado –la fundación del partido derivó de la fusión de cuatro grupúsculos preexistentes que poseían programas propios-, el socialismo se sustentaba del carisma de algunas de sus

---

<sup>177</sup> Scully, Op. Cit., p. 126

<sup>178</sup> Se ha calculado que las tasas de analfabetismo en las décadas de 1930 y 1940 se situaban en torno al 25% de la población, gran parte de la cual se concentraba en los sectores populares, de donde Grove obtenía el grueso de sus votos. Ver: Correa et al., Op. Cit., p. 133, y Scully, Op. Cit., p. 129-131

<sup>179</sup> Scully, Op. Cit., p. 124

<sup>180</sup> Gil, Federico, "El Sistema Político de Chile", Editorial Andrés Bello, Santiago, 1969, p. 298

<sup>181</sup> Ib., p. 297-298

figuras y venía precedido de un éxito electoral que los comunistas jamás se hubiesen soñado<sup>182</sup>.

Si bien es cierto que ambos partidos decían estar inspirados por la teoría marxista –lo cual suponía la utilización del método propio del materialismo dialéctico para interpretar la realidad-, la relación entre ellos estaba marcada por la tensión y la rivalidad. El Partido Comunista, que acataba disciplinadamente las directrices proporcionadas por sus pares soviéticos a través de la Internacional Comunista, se había caracterizado tradicionalmente por deslegitimar a las demás agrupaciones de izquierda, a las que acusaba de reformistas y burguesas; su carácter exclusivista lo había convertido en el partido obrero por antonomasia<sup>183</sup>, reclutando a sus miembros entre el incipiente proletariado urbano. El Partido Socialista, en cambio, era mucho más diverso, y si bien logró algún arraigo en los sectores obreros, su fortaleza se hallaba en el apoyo de los intelectuales y de la baja clase media, que incluía a empleados y a pequeños industriales y comerciantes, además de los pequeños propietarios rurales<sup>184</sup>; la multiplicidad de grupos sociales que hallaban cabida en el partido se traducían a su vez en una heterogeneidad ideológica que daba lugar a la convivencia entre facciones tan diferentes como lo eran, por ejemplo, las socialdemócratas, trotskistas e incluso anarquistas con tendencias libertarias<sup>185</sup>, las cuales debían transar para proveer al partido de una cierta coherencia programática.

La diferencia en cuanto a la composición de ambos partidos produjo diferencias significativas entre ellos. Así, por ejemplo, aunque ambas agrupaciones se proclamaran revolucionarias, partidarias de la lucha de clases y de la socialización de los medios de producción, la postura de los socialistas era bastante más inclusiva, puesto que proponía la dictadura de los trabajadores organizados, concepto que abarcaba bastante más que el proletariado y reivindicaba a quienes efectuaban labores intelectuales. Asimismo, aunque estos últimos asumían que su doctrina era esencialmente internacionalista, su programa se caracterizaba por su nacionalismo económico y por la promoción de la unidad latinoamericana, la cual estaba muy ligada a la aversión a todo tipo de imperialismo de la que hacía gala el partido. El intento de los socialistas por adaptar su acción a la realidad nacional

---

<sup>182</sup> Ver: Scully, Op. Cit., p. 130-131, y Drake, "Socialismo y Populismo", p. 120-122, 138-141

<sup>183</sup> Gil, Op. Cit., p. 298

<sup>184</sup> Correa, Sofía, "Arturo Alessandri y los Partidos Políticos en su Segunda Administración", en "7 Ensayos sobre Arturo Alessandri Palma", Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, 1979, p.412

<sup>185</sup> Jobet, Julio César, "El Partido Socialista de Chile", Ediciones Prensa Latinoamericana, Santiago, 1971, p. 90

y continental los llevaba a repudiar el sometimiento de los comunistas a los designios de la Internacional Comunista, a la cual criticaban en su Declaración de Principios por su *“posición dogmática en función de la defensa exclusiva de los intereses de la URSS”*<sup>186</sup>.

El principal perjudicado por la nueva configuración del panorama político fue el Partido Demócrata, que había sido pionero en lo que atañe a la aspiración de representar a los sectores populares. Sin embargo, su programa –redactado para obtener el favor de artesanos, propietarios de industrias familiares y pequeños agricultores- respondía a una lógica decimonónica y no se adaptó a las transformaciones sociales que produjo la urbanización, lo que le significó enajenar el apoyo del segmento al que apelaba, el cual se hallaba ahora dominado por el movimiento obrero; producto de ello, a partir de la década de 1930, este partido *“se tornó anacrónico y por tanto fue cada vez más irrelevante su presencia en el panorama político chileno”*<sup>187</sup>. Así, en definitiva, el languidecimiento del Partido Demócrata y la irrelevancia de ciertos movimientos que durante esta época se desprendieron de los principales partidos de izquierda, permitieron que este sector fuese dominado por el Partido Socialista y el Partido Comunista, como hemos aseverado inicialmente.

Por su parte, en el otro extremo del renovado espectro político se hallaba la derecha, conformada esencialmente por el Partido Conservador y el Partido Liberal (otros partidos identificados con la derecha, como el Partido Agrario, no tuvieron tanta incidencia en los procesos electorales ni en la articulación de un proyecto político). Desde el siglo XIX ambas agrupaciones habían sostenido una encarnizada disputa por motivos religiosos –la primera de ellas tenía un carácter confesional, mientras que la segunda proclamaba el laicismo, siendo sus miembros *“indiferentes en materias religiosas, o bien decididamente anticlericales”*<sup>188</sup>-, lo cual había afectado en muchas ocasiones sus posibilidades de entendimiento, ya que fueron aquellos asuntos los que definieron la política chilena durante el primer siglo de vida independiente, cuando los conflictos entre Estado e Iglesia alcanzaron su punto álgido. Ahora bien, más allá de sus diferencias doctrinarias, los dos partidos eran representativos de la elite y, como bien señala Thomas Wright, *“estaban de acuerdo en lo fundamental. Estaban con el capitalismo y la propiedad privada; rechazaban la noción de lucha de clases, en cambio insistían en que el progreso del país dependía de que hubiese armoniosas relaciones de clase,*

---

<sup>186</sup> Ib., Op. Cit., p. 117

<sup>187</sup> Correa, “Arturo Alessandri y los Partidos Políticos en su Segunda Administración”, Op. Cit., p. 419

<sup>188</sup> Correa, “Con las Riendas del Poder”, Op. Cit., p. 50

*orden y trabajo*”<sup>189</sup>. Fueron precisamente estas coincidencias las que permitieron que “*ante el fortalecimiento y la ampliación de una izquierda partidaria de una transformación revolucionaria de orientación socialista, liberales y conservadores limaron muchas de sus antiguas diferencias y propendieron a actuar en coaliciones estables*”<sup>190</sup>.

Así pues, la vigorización de partidos arraigados en la clase obrera e impulsores de un proyecto revolucionario ejerció una fuerza centrífuga sobre el Partido Liberal, que antaño había ocupado el centro de un espectro político definido por motivos clericales, y que ahora, ante la amenaza de sus intereses de clase, pasaba a situarse en la derecha, junto al Partido Conservador, en un intento por salvaguardar el orden existente. De este modo, puede afirmarse que el punto de encuentro de los partidos de este sector “*no está en la posible articulación de un pensamiento político ni en programas de acción, sino en las estrategias que desplegaba para preservar las bases de su poder y neutralizar el reformismo*”<sup>191</sup>. Estas estrategias estuvieron basadas, como veremos más adelante, en la cooptación de políticos reformistas y en la mantención del poder parlamentario, sustentada en el cohecho, el fortalecimiento de redes clientelísticas y el acaparamiento del voto campesino<sup>192</sup>. Aunque tanto liberales como conservadores se vieron divididos en ocasiones por el surgimiento de grupos de avanzada en dichos partidos –en especial al interior del Partido Conservador, donde una emergente corriente socialcristiana, influida por las encíclicas papales “*Rerum Novarum*” y “*Quadragesimo Anno*”, pretendía que el partido abandonase el libremercado-, en lo esencial éstos lograron mantener su posición de poder al acomodar las nuevas reformas propuestas a sus intereses<sup>193</sup>.

El elemento clave en este nuevo sistema se hallaba en el centro, ocupado entonces por el Partido Radical, que había sido identificado con uno de los extremos del espectro político en los tiempos en los que el factor determinante de división eran los conflictos de orden religioso. Los radicales, férreos defensores del anticlericalismo, habían asumido una postura proclive al cambio social a partir de la Convención de 1906, en la cual, influidos por el liderazgo de Valentín Letelier, decidieron abandonar el liberalismo económico y adoptar un proyecto

---

<sup>189</sup> Citado en: Ib., p. 54

<sup>190</sup> Fernández, Joaquín y Riquelme, Alfredo, “La Vida Política”: en Fernandois, Joaquín y Ulianova, Olga, “Historia Contemporánea de Chile: Tomo 4: 1930-1960. Mirando Hacia Dentro”, Editorial Taurus, Madrid, p. 24

<sup>191</sup> Correa, “Con las Rendas del Poder”, Op. Cit., p. 302

<sup>192</sup> Ib., p. 85

<sup>193</sup> Correa, Sofía, “El Corporativismo como Expresión del Socialcristianismo”, en Revista Teología y Vida, Vol. XLIX, Santiago, 2008

tendiente al socialismo de Estado, similar al que había implementado Von Bismarck en Alemania para garantizar el bienestar social<sup>194</sup>. Este temprano cambio de enfoque del Partido Radical -respaldado principalmente por los miembros del partido provenientes de áreas urbanas, en su mayoría de las clases media y baja, que prevalecían en las asambleas partidarias<sup>195</sup>- lo hacía susceptible a formar alianzas con los partidos de izquierda, con los cuales compartía la idea de que *“debía reemplazarse al capitalismo, basado en el principio individualista, por un régimen en el cual primara el principio de solidaridad social”*<sup>196</sup>, como bien se señaló en la declaración de principios emanada de la Convención de 1931. Ahora bien, pese a enfatizar la importancia de solidarizar con los asalariados y de apoyarlos en la lucha por la ampliación de los derechos sociales, el Partido Radical se diferenciaba de la izquierda en el sentido de que se definía como una agrupación reformista y esencialmente de clase media<sup>197</sup>, que creía en la importancia de redistribuir la riqueza y de acabar con los privilegios con el objeto de evitar la lucha de clases, a la cual reconocía como un hecho constitutivo de la época<sup>198</sup>; es decir, no se trataba de una agrupación revolucionaria ni creía en la abolición de la propiedad privada, pese a propender una transformación en las relaciones sociales.

A su vez, el Partido Radical tenía un importante sector más inclinado hacia la derecha, que servía como contrapeso al ala izquierdista del partido. Dentro de esta tendencia quedaban incluidos los terratenientes afincados en la Región de la Araucanía y ciertos propietarios de minas provenientes del norte del país, los cuales se hallaban tradicionalmente identificados con el partido, en parte debido a las críticas que éste efectuaba contra el centralismo del país; sin embargo, estos sujetos formaban también parte de la elite y eran prominentes miembros de sus asociaciones gremiales. Esta facción suscribía al proyecto partidario y creía en una mayor intervención del Estado, pero solía objetar las declaraciones más pomposas que se efectuaban en las convenciones, como aquellas referentes a la existencia de la lucha de clases y a la necesidad de ponerle fin al sistema capitalista<sup>199</sup>, y aunque usualmente no salía airoso en discusiones ideológicas, de uno u otro modo lograba imponer su peso; de hecho, tanto Pedro Aguirre Cerda como Juan Antonio Ríos, dos figuras emblemáticas del partido, formaban parte

---

<sup>194</sup> Fernández y Riquelme, Op. Cit., p. 28

<sup>195</sup> Gil, Op. Cit., p. 81

<sup>196</sup> Correa, “Arturo Alessandri y los Partidos Políticos en su Segunda Administración”, Op. Cit., p. 419

<sup>197</sup> Gil, Op. Cit., p. 80

<sup>198</sup> Correa, “Arturo Alessandri y los Partidos Políticos en su Segunda Administración”, Op. Cit., p. 419-422

<sup>199</sup> Ib., p. 420

de este sector, que era el que en definitiva permitía formar alianzas con la derecha, y particularmente con el Partido Liberal, al cual lo unían décadas de lucha contra el clericalismo propio de los conservadores<sup>200</sup>.

De este modo, la coexistencia de idearios distintos al interior del partido y la heterogénea composición social de los radicales –que, a diferencia del Partido Socialista, incluía también a un pequeño sector de la clase alta- los hacían estar “*idealmente conformados para servir como intermediarios políticos*”<sup>201</sup>. Según Federico Gil, para quien el partido jugó un importante rol como “*fuerza moderadora o de centro dentro de las filas del nuevo izquierdismo social-económico*”, esta “*composición en extremo variada del Partido Radical jugó un papel importante en la indecisión y vacilación continuas tan características de este grupo [...]. Como resultado de ello, el Partido Radical lleva una doble vida. En el terreno electoral gusta de los slogans y con frecuencia practica alianzas con socialistas y comunistas. Cuando alcanza a controlar el gobierno, muchas veces presenta un matiz derechista, al aliarse con conservadores y liberales en defensa de los intereses creados*”<sup>202</sup>.

Fue precisamente esta flexibilidad la que le permitió a los radicales, desde fines de 1932, compartir en el gobierno de Alessandri con liberales y conservadores, y luego en 1936 ser miembros fundadores del Frente Popular, coalición que también integraron comunistas, socialistas, demócratas y la Confederación de Trabajadores de Chile. Como es de común conocimiento, esta alianza amplia entre partidos de orientación socialdemócrata y marxista era una réplica de aquellas que se habían sido electas en Francia y España a inicios de aquel mismo año<sup>203</sup>, siendo facilitada por la “*estrategia de círculos concéntricos*” diseñada por el VII Congreso de la Internacional Comunista en 1935, mediante la cual ésta ordenaba a sus miembros –“*hasta entonces la fuerza más discordante de la izquierda ilustrada*”<sup>204</sup> y la más reticente a trabajar en conjunto con otras que no compartieran sus doctrinas- la suscripción de acuerdos pragmáticos con agrupaciones de distinto sello para plantarle cara a la amenaza fascista que se cernía sobre Europa. Si bien en Chile no se enfrentaban los mismos peligros, se siguió una lógica idéntica al asimilar la lucha contra el fascismo con el sentimiento antioligárquico, que permitía convocar a un mayor número de seguidores y que era adjudicado

---

<sup>200</sup> Scully, Op. Cit., p. 80, 138-139

<sup>201</sup> Drake, Op. Cit., p.113

<sup>202</sup> Gil, Op. Cit., p. 81

<sup>203</sup> Lahera, Eugenio, “Influencias Externas sobre el Desarrollo Político de Chile entre 1930 y 1970”, Contribuciones, Programa FLACSO, N° 22, Santiago, 1983, p. 13

<sup>204</sup> Hobsbawm, Op. Cit., p. 153

a “*la deriva autoritaria de la derecha y su afán de ahogar mediante la violencia la movilización popular*”<sup>205</sup>.

La adaptación de esta estrategia al contexto político nacional no pudo plantearse en mejor momento. El segundo gobierno de Alessandri se había orientado a la derecha y sus desencuentros con los radicales culminaron en el abandono definitivo del gobierno por parte de éstos en marzo de 1937<sup>206</sup>. A su vez, en un intento por darle sustancia a la Constitución de 1925 y estabilizar la veleidosa situación política –entre 1933 y 1937 la justicia conoció 636 casos que involucraban denuncias de complots, desacatos e infracciones a la seguridad nacional<sup>207</sup>–, Alessandri había exacerbado el presidencialismo, lo cual lo condujo a gobernar mediante el uso de facultades extraordinarias durante gran parte de 1933 y 1934, y a responder con suma severidad a cualquier desafío a su autoridad; de hecho, promulgó la Ley 6.026, sobre Seguridad Interior del Estado, que constituía un “*testimonio palmario de la ausencia de un consenso nacional básico*”<sup>208</sup> y, que si era interpretada ampliamente, podía calificar como delito “*todo lo que imaginablemente pudiera causar o contribuir a la ruptura violenta del orden político, social o económico y de la legalidad*”<sup>209</sup>. Ahora bien, más allá del uso que hizo de los mecanismos contemplados en la ley, Alessandri buscó hacer frente a las frecuentes intentonas golpistas de militares, comunistas y fascistas a través de la potenciación de la Milicias Republicanas, una fuerza paramilitar que había sido fundada poco antes de la elección de 1932 y que sirvió de apoyo al gobierno hasta 1936; asimismo, se dio libertad a los efectivos policiales para reprimir a elementos considerados subversivos, especialmente a los comunistas, los cuales “*eran golpeados y torturados sin piedad en las comisarías y cuarteles de ambos servicios, Carabineros e Investigaciones, a lo largo del país*”<sup>210</sup>.

Este espiral de violencia que sacudía al país, sumado a las consecuencias sociales de la política de austeridad económica promovida por Ross, no hizo más que acercar a las fuerzas de izquierda a los radicales, a quienes también convenía desmarcarse de la agenda oficialista para evitar la fuga de una parte de su electorado hacia la izquierda y para integrarse plenamente en una alianza con la oposición, cuyo “*atractivo [...] consistía en que esa*

---

<sup>205</sup> Fernández y Riquelme, Op. Cit., p. 43

<sup>206</sup> Vial, Historia de Chile (1891-1973), Vol. V, Op. Cit., p. 256

<sup>207</sup> Ib., p. 266

<sup>208</sup> Ibáñez, “Herido en el Ala”, Op. Cit., p. 110

<sup>209</sup> Vial, Op. Cit., p. 296

<sup>210</sup> Ib., p. 299

*coalición le proporcionaba la posibilidad de imponer su propio candidato*<sup>211</sup>. La superación de las desconfianzas y la constitución del Frente Popular se produjo poco antes de las elecciones parlamentarias de 1937, las cuales pondrían a prueba la fortaleza del pacto. Si bien la votación de la oposición aumentó en un 4,9% en relación a las elecciones de 1932, ello no fue a expensas de la derecha -cuya votación se incrementó aún más, superándose en un 6,7%<sup>212</sup>-, sino que producto de la superación de la atomización y de la proliferación de fuerzas independientes que había tenido lugar en dicho proceso electoral. De hecho, la derecha emergió como la gran triunfante en 1937, ya que sumó el 46,63% de las preferencias<sup>213</sup>, de las cuales un 42% pertenecían a los Partidos Liberal y Conservador<sup>214</sup>, y el resto a pequeños movimientos afines, como eran los del Partido Agrario y Acción Republicana; en contraste, el Frente Popular acaparó el 38,78% de los votos<sup>215</sup>, concediéndole así la mayoría en ambas cámaras a la derecha, que a partir de entonces controlaría el 54,1% de los escaños en la Cámara de Diputados y el 56% en el Senado<sup>216</sup>.

Estos resultados hacían prever una elección presidencial favorable para la derecha, que proclamó a Gustavo Ross como su candidato el 23 de abril de 1938. En contraste, la situación del Frente Popular era más compleja. El 17 de abril de 1938, tras arduas negociaciones, los radicales lograron hacer valer su peso electoral y las ventajas que les concedía su mayor transversalidad, imponiendo la candidatura de Pedro Aguirre Cerda en representación de dicha coalición, postergándose así la opción socialista, representada por Marmaduke Grove. Sin embargo, el verdadero problema para el Frente Popular estaba constituido por la candidatura que había lanzado Carlos Ibáñez del Campo con el respaldo de la Alianza Popular Libertadora, compuesta por pequeños movimientos políticos, entre los cuales resaltaba el nacionalsocialista, un partido nacionalista y antiliberal comandado por Jorge González Von Marées, que muchos identificaron como fascista, pero que carecía de un arraigo definido en alguno de los sectores políticos, ya que su principal ideólogo *“absorbió muchas de las tendencias en boga, ya fueran de derecha o de izquierda, internacionales o nacionales”*<sup>217</sup>, lo

---

<sup>211</sup> Moulián, Tomás y Torres, Isabel, “Discusiones entre Honorables: Las Candidaturas Presidenciales de la Derecha entre 1938 y 1946”, FLACSO, Santiago, 1985, p. 56

<sup>212</sup> Urzúa, Op. Cit., p. 494

<sup>213</sup> Fernández y Riquelme, Op. Cit., p. 45

<sup>214</sup> Scully, Op. Cit., 138

<sup>215</sup> Fernández y Riquelme, Op. Cit., p. 45

<sup>216</sup> Urzúa, Op. Cit., p. 498

<sup>217</sup> Ossa, Juan Luis, “El Nacismo en Chile: Auge y Caída de una Ilusión Mesianica”, en “XX: Historias del Siglo Veinte Chileno”, Ediciones B, Santiago, 2008, p. 133

cual explica su errática trayectoria. El ex presidente sabía que no bastaba con el apoyo de agrupaciones como ésta para llegar al poder, y aunque no había tenido éxito al intentar imponerse como candidato del propio Frente Popular, el general seguía concitando apoyos en algunos sectores de aquella coalición, y además le disputaba el apoyo popular a Aguirre Cerda, para quien cada voto era indispensable a fin de poder derrotar a Ross<sup>218</sup>.

Tras varios intentos fallidos de llegar a un consenso con Ibáñez del Campo, fue un acontecimiento fortuito el que conllevó a este último a deponer su candidatura y a respaldar la de Aguirre Cerda. En efecto, una intentona golpista llevada a cabo el 5 de septiembre por los nacionalsocialistas culminó con el asesinato a sangre fría de casi 60 insurgentes<sup>219</sup> cuando éstos ya se habían rendido, en un episodio conocido como la “Matanza del Seguro Obrero”. Esto produjo dos consecuencias sumamente importantes. En primer lugar, condujo a Ibáñez del Campo y a muchos de sus seguidores a la cárcel, acusado de orquestar estos hechos, lo que acabó con sus pretensiones presidenciales, afectadas por la criminalización de su figura y por el desmantelamiento de la estructura que sustentaba su campaña. A su vez, en segundo lugar, hizo que Ross también pagase un alto costo por el abuso de poder de la fuerza pública, ya que *“en tanto candidato oficial, se le hizo imposible no tomar partido por Alessandri [...] De este modo, ante la ciudadanía el impenetrable Ross asumió una responsabilidad indirecta por los acontecimientos”*<sup>220</sup>. En un momento clave de la contienda electoral, el repudio a la actuación del oficialismo en relación a la matanza, y el traspaso de los votos de Ibáñez del Campo a Aguirre Cerda resultaron decisivos en los resultados de una de las elecciones más estrechas de nuestra historia, en la cual se impondría Aguirre Cerda con un 50,17% de los votos, frente al 49,25% obtenido por Ross, lo que redundaba en una diferencia de 4.111 sufragios<sup>221</sup>. De este modo, y pese a las infructuosas sugerencias posteriores de impugnar el triunfo que el Frente Popular había obtenido en las urnas<sup>222</sup>, los partidos representativos de la clase obrera eran electos por primera vez para ejercer labores gubernativas de la mano de los radicales.

Así pues, en suma, Pedro Aguirre Cerda asumía el gobierno en medio de una delicada situación política, definida por una polarización creciente y por la desconfianza que generaba el triunfo electoral de una alianza que incluía a partidos de clase obrera y que dissociaba, por

---

<sup>218</sup> Fernández, Joaquín, “El Ibañismo (1937-1952): Un Caso de Populismo en la Política Chilena”, Instituto de Historia de la Universidad Católica, Santiago, 2008, p. 45-54

<sup>219</sup> Ossa, Op. Cit., p 172

<sup>220</sup> Ib., p. 180

<sup>221</sup> Ib., p. 181

<sup>222</sup> Ver: Fernández y Riquelme, Op. Cit., p. 50-51, y Drake, “Chile: 1930-1958”, Op. Cit., p. 235-236

vez primera, al poder político del económico. La tarea del Presidente asomaba muy compleja, puesto que debía encontrar un equilibrio que le permitiera, por una parte, generar confianzas y garantizar la estabilidad a una derecha que ostentaba la mayoría en el parlamento, y por la otra, llevar a cabo su programa reformista y mantener a su lado a los partidos de izquierda que lo habían respaldado en las elecciones. Veremos más adelante cómo esto incidió en la forma que adquiriría el nuevo Estado nacional y, en particular, en el despacho del primer proyecto de ley abiertamente desarrollista promovido por los radicales: la Ley de Reconstrucción y Auxilio y Fomento de la Producción, la cual daría origen a la CORFO.

### III. El Caso de la CORFO:

**1. Antecedentes Directos:** Desde sus inicios, la CORFO se erigió como una institución fundamental dentro de la estructura estatal, puesto que a través de ella el Estado se hizo cargo de las labores de fomento y de planeación económica del país. Sin embargo, sería incorrecto atribuir al gobierno de Pedro Aguirre Cerda el mérito exclusivo de idear un organismo de estas características, ya que la idea se venía gestando desde la década anterior, impulsada por el contexto histórico que hemos esbozado.

A partir de la década de 1920 se comienza a producir un giro radical en el modo de comprender la actividad pública, cuyo eje hasta entonces lo había constituido el debate parlamentario, siendo éste desplazado en orden de relevancia por las labores administrativas, considerado como un mejor medio para resolver las problemáticas económicas y sociales que había pasado a dominar la discusión política<sup>223</sup>. Aunque la promulgación de la Constitución de 1925 había logrado modificar el régimen político, el excesivo énfasis que se había puesto en dicho proceso “*significaba actualizar la herencia del siglo XIX, al buscar la identidad nacional y la pretendida grandeza, una vez más, en una forma de gobierno, pensando que allí estaba la panacea*”<sup>224</sup>. Producto de ello, las críticas no tardaron en arreciar, clamando por una nueva forma de encarar los desafíos nacionales.

En este sentido, el primer indicio claro de una transformación se produjo durante el gobierno autoritario de Carlos Ibáñez del Campo, el cual no sólo “*creó la moderna administración pública de Chile*”<sup>225</sup>, sino que se sustentó discursivamente sobre la noción del Estado Moderno, la cual se estructuraba sobre cuatro grandes pilares: el nacionalismo económico –que incluía las ideas de fomento y protección de la industria chilena-, la proliferación de las políticas sociales, el fortalecimiento de la autoridad presidencial y la tecnificación del Estado<sup>226</sup>. Dentro de esos rasgos distintivos del Estado Moderno, el más potenciado durante dicha administración fue éste último, que propugnaba que el poder fuese ejercido funcionalmente por sujetos capacitados en diversas áreas de especialización para

---

<sup>223</sup> Ibáñez, Adolfo, “Los Ingenieros, el Estado y la Política en Chile”, en Revista Historia Vol. 18, Universidad Católica, Santiago, 1983, p. 48-53

<sup>224</sup> Ibáñez, “Herido en el Ala”, Op. Cit., p. 105

<sup>225</sup> Vial, “Historia de Chile (1891-1973), Vol. IV”, Op. Cit., p. 277

<sup>226</sup> Ibáñez, Adolfo, “El Liderazgo de los Gremios Empresariales y su Contribución al Desarrollo del Estado Moderno Durante la Década de 1930”, en Historia Vol. 28, Universidad Católica, Santiago, 1994, p. 186-192

permitir el diseño de políticas públicas dirigidas directamente a la resolución de las dificultades materiales que afectaban a la población, las que, se señalaba, habían sido largamente postergadas por una clase política oligárquica, ineficiente y corrompida. Así lo había dejado entrever Ibáñez del Campo incluso antes de asumir formalmente el poder, cuando en un discurso pronunciado ante la Cámara de Diputados en 1926, había reprochado a los parlamentarios por no comprender que *“el viejo criterio político debe ser sustituido por un nuevo concepto de gobierno que resuelva y ejecute, que no postergue la solución de los problemas nacionales”*<sup>227</sup>.

La legitimación que habían obtenido los planteamientos de Ibáñez del Campo ante una ciudadanía hastiada por la política tradicional generó las condiciones propicias para emprender una reestructuración del aparato público que estuviera en consonancia con estos designios, tarea que el nuevo mandamás delegó a Pablo Ramírez, un abogado y ex parlamentario de afiliación radical que había logrado convertirse en su principal hombre de confianza. Ejerciendo como ministro de Hacienda, entre febrero de 1927 y octubre de 1929, Ramírez fue el miembro más poderoso del gabinete en tiempos en los que la política interior carecía de relevancia<sup>228</sup>, y desde aquella posición dispuso el desplazamiento de un importante sector de la burocracia, que fue sustituido en los principales puestos de poder por un grupo de tecnócratas, entre los que prevalecían los ingenieros civiles de origen mesocrático, quienes encajaban perfectamente en el ideal técnico-administrativo de gobierno, debido a su formación bajo *“los principios de la meritocracia, la excelencia técnica y el apoliticismo”*<sup>229</sup>. Aunque la clase media había colonizado parte importante del sector público con anterioridad, existía en las nuevas incorporaciones una diferencia cuantitativa –la enorme expansión del aparato estatal durante el gobierno de Ibáñez del Campo aumentó sustancialmente la generación de empleos en el sector público- y cualitativa, ya que se apelaba a la habilidad técnica en los nombramientos de cargos más relevantes<sup>230</sup>.

La incorporación de ingenieros como Guillermo del Pedregal Herrera, Desiderio García Ahumada, Rodolfo Jaramillo Bruce o Raúl Simón Bernard a dicho gobierno –donde asumieron los cargos de Superintendente de Seguros, Jefe del Departamento de Comercio del

---

<sup>227</sup> Ibáñez, “Los Ingenieros...”, Op. Cit., p. 47

<sup>228</sup> Góngora, Op. Cit., p. 204

<sup>229</sup> Silva, Patricio, “In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile”, The Pennsylvania State University Press, University Park, 2008, p. 173 (la traducción es mía)

<sup>230</sup> Correa et al., Op. Cit., p. 103-104

Ministerio de Fomento, Contralor General de la República y Director de la Oficina de Presupuestos, respectivamente-, resultaría fundamental a mediano plazo para concretar la fundación de la CORFO, ya que esos y otros personeros de similares cualidades permanecerían durante las siguientes décadas en puestos medulares para la concreción del nuevo proyecto nacional, contando así con las facultades para avanzar progresivamente en el diseño de una administración pública operativa y racionalmente organizada<sup>231</sup>.

Según Patricio Silva, el motivo por el cual estos sujetos conservaron tamaña influencia durante tantos años sin verse afectados por las sucesivas alternancias en el poder ni por la creciente tendencia –expresada, como hemos manifestado, a partir del segundo gobierno de Arturo Alessandri- de los partidos políticos a imponer a sus miembros en los principales puestos administrativos, no sólo se explica por la convicción que alcanzó el país en torno a la idea de modernización del Estado, sino que también por la necesidad de subsistencia que embargó a los gobiernos en una época en la que el sistema político se caracterizaba por la fragilidad de su equilibrio; así, *“la tecnocracia estatal chilena se convirtió en un elemento clave para facilitar la democracia en el país”*<sup>232</sup>, ya que su accionar estaba validado por criterios estrictamente profesionales, lo que facilitaba que muchas de las decisiones gubernamentales que se adoptaban en función de las directrices proporcionadas por ella suscitasen la aprobación transversal de un país que estaba aprendiendo a adaptarse a la existencia de una nueva correlación de fuerzas políticas. La incorporación de estos elementos al Estado supuso, por consiguiente, una cierta estabilización en los procesos de toma de decisiones y permitió esbozar un proyecto nacional que no habría sido posible sin su presencia, considerado lo encrespada que estaba la escena pública nacional.

Ahora bien, junto a la incorporación de nuevos elementos a la burocracia, se venían gestando fuera del Estado otras transformaciones que también incidirían fuertemente en la fisonomía de éste. Si antes del descalabro económico desencadenado por la Gran Depresión habían sido principalmente algunos sectores de los trabajadores y los intelectuales quienes habían clamado por el abandono del modelo de desarrollo que hasta entonces se venía sosteniendo –algo especialmente perceptible tras la crisis del centenario, cuando autores de la reputación de Francisco Antonio Encina expusieron descarnadamente la situación económica

---

<sup>231</sup> Ver: Ibáñez, “Los Ingenieros...”, Op. Cit.

<sup>232</sup> Silva, Op. Cit., p. 85 (la traducción es mía)

del país<sup>233</sup> -, tras el desplome de la producción nacional eran los propios empresarios, congregados en sus organizaciones gremiales, quienes se habían convencido de que era necesario replantear dicho modelo. Aunque la SOFOFA, fundada en 1883, *“utilizó desde el principio su influencia política para lograr el establecimiento de aranceles específicos a fin de proteger industrias nacionales incipientes”*<sup>234</sup>, ahora era respaldada por otras organizaciones como la SNA y la SONAMI para exigir un nuevo proyecto económico que les brindara mayores seguridades y beneficios de parte del Estado, tendencia que se acentuaría a lo largo de la década de 1930, en la medida en que Walter Müller Hess, Jaime Larraín García-Moreno y Hernán Videla Lira asumieron sus respectivos liderazgos y unieron sus esfuerzos a través de la fundación de la CPC<sup>235</sup>.

La presión de los empresarios -apoyada por el mismo grupo de profesionales que se había incorporado al Estado durante el gobierno de Ibáñez del Campo, quienes habían colaborado con las asociaciones patronales para darle sustento técnico a sus demandas- fue incrementándose constantemente y alcanzó su auge poco antes de que se configurase la idea de la CORFO: Así, por ejemplo, en diciembre de 1938 se publica un manifiesto en la Revista Industria, perteneciente a la SOFOFA –en el cual colaboraron con Walter Müller algunos miembros insignes del grupo de tecnócratas que acaparaban puestos de poder, como Raúl Simón y Rodolfo Jaramillo-, en el cual se exige explícitamente un incremento decidido del proteccionismo y de la intervención estatal en la economía; en este y otros documentos, puede percibirse *“la búsqueda de una autarquía extrema y la ausencia de una noción de eficacia económica, en virtud de la cual sería aconsejable seleccionar las actividades industriales que más le convinieran al país, dados sus recursos productivos. El desarrollo de las exportaciones aparece como un objetivo secundario al desarrollo de la producción para el consumo interno”*<sup>236</sup>.

Este discurso coherente que se venía articulando a nivel nacional evidenciaba que el Estado no sólo requería de hombres nuevos, sino que de una institucionalidad acorde a sus objetivos particulares, motivo por el cual muchos organismos estatales y paraestatales fueron fundados o potenciados durante esta época con el objetivo de que permitieran cristalizar los

---

<sup>233</sup> Ver: Encina, Francisco Antonio, “Nuestra Inferioridad Económica”, Editorial Universitaria, Santiago, 1981

<sup>234</sup> Meller, Op. Cit., p. 56

<sup>235</sup> Ibáñez, “El Liderazgo de los Gremios Empresariales...”, Op. Cit., p. 183-185

<sup>236</sup> Muñoz, Óscar y Arriagada, Ana María, “Los Orígenes Políticos y Económicos del Estado Empresarial en Chile, Colección de Estudios CIEPLAN N° 21, Santiago, 1977, p. 15-16

nuevos roles del Estado. Una de las entidades que más sobresalió en este sentido fue el Ministerio de Fomento. Instituida en 1927 a través del D.F.L. 7.912, que reestructuró la totalidad del esquema organizativo del Poder Ejecutivo, esta nueva cartera surgió a partir de la fusión de los antiguos Ministerios de Obras Públicas y de Agricultura, reenfocando su misión de modo tal de poder sumirlos en una única agencia coordinadora de los diversos organismos creados para estimular el desarrollo productivo, fueren estos públicos o privados<sup>237</sup>. Este nuevo ministerio pretendía encarnar el ideal de Estado Moderno, suponiendo una ampliación del ámbito de operación del aparato público conducida por técnicos capacitados para lograr incrementar los rendimientos de las actividades económicas nacionales, sin intervenir directamente en ellas<sup>238</sup>. Sin embargo, al poco tiempo, la salida de su principal gestor, Adolfo Ibáñez, vació de contenido a este proyecto, por lo que el Ministerio acabó realizando en la práctica las mismas labores que sus antecesores.

Otra iniciativa muy relevante del gobierno de Ibáñez del Campo, materializada cuando ya se adivinaba la inminencia del ocaso del mismo, fue la creación del Consejo Nacional Económico, que acabó asumiendo las labores originalmente designadas al Ministerio de Fomento y que fue establecido a través de la dictación del D.L. N° 918 de dicha cartera, del 30 de mayo de 1931. Inspirado en un organismo de características muy similares que se había creado en la Italia de Mussolini –y que había sido imitado en diversos países de Europa-, el Consejo pretendía ser una entidad de carácter corporativo, reuniendo a 40 representantes de los trabajadores, de los empleadores y del gobierno, designados por el Presidente de la República con el objeto de que éstos intercambiasen ideas y contribuyesen a trazar de manera consensuada las directrices que habrían de guiar el desarrollo económico del país<sup>239</sup>. La propuesta de reunir a estos estamentos en una sola instancia aspiraba a lograr grandes acuerdos en torno a las medidas de comercio exterior que se pudieran aplicar para proteger las actividades productivas nacionales, fueran éstas agropecuarias, industriales o mineras; sin embargo, aunque se proclamaba la intención de salvaguardar todos esos sectores, *“su tarea más relevante decía relación con el creciente interés por la industrialización del país, al tener como deber específico el informar al gobierno acerca de las posibilidades para un mayor*

---

<sup>237</sup> Vial, “Historia de Chile (1891-1973), Vol. IV”, Op. Cit., p. 289

<sup>238</sup> Ibáñez, “El Liderazgo de los Gremios Empresariales...”, p. 190

<sup>239</sup> Vial, “Historia de Chile (1891-1973), Vol. IV”, Op. Cit., p. 289

*desarrollo manufacturero*”<sup>240</sup>. Independientemente de sus tareas específicas, la noción subyacente al Consejo era sumamente novedosa, ya que suponía por vez primera la creación de un organismo centralizado dedicado a *“resolver las dificultades y velar por el progreso de la economía nacional”*<sup>241</sup>, labor que excedía a la del mero fomento a la producción. No obstante lo anterior, la idea del Consejo languidecería rápidamente por dos motivos: en primer lugar, sólo se le había concedido un carácter consultivo, por lo cual sus decisiones nunca fueron ejecutadas, y en segundo lugar, su existencia reposaba hasta entonces exclusivamente en el respaldo recibido por el gobierno de Ibáñez, quien renunciaría a su cargo dos meses después de la creación del Consejo, tras lo cual aquel no se volvería a reunir más.

Ahora bien, más allá de estos grandes organismos coordinadores, bajo el gobierno de Ibáñez del Campo proliferaron diversas instituciones crediticias sectoriales, tales como la Caja de Crédito Minero, la Caja de Crédito Agrícola y el Instituto de Crédito Industrial, creado a través de la misma ley que la prenda industrial. Estas entidades, de carácter autónomo –contaban con sus propios recursos y teóricamente debían autosustentarse–, serían conducidas por la nueva generación de técnicos que se había incorporado al Estado, y debían posibilitar el acceso al crédito a los empresarios medianos y pequeños. La principal importancia de estas instituciones es que ellas reflejaban plenamente la labor de fomento que había asumido un Estado renovado, la cual *“estaba asociada a los créditos que se otorgarían sólo para incrementar las actividades ya existentes”*<sup>242</sup>.

La adopción de medidas intervencionistas y la creación de organismos como estos, que supusieron una significativa expansión estatal, conllevaron a que autores como Mario Góngora catalogaran a los gobiernos de la década de 1920 como pioneros en la construcción de un *“socialismo de Estado”*<sup>243</sup>; sin embargo, lo cierto es que la política económica de éstos todavía consideraba a los privados como los principales agentes del mercado. Así, por ejemplo, se ha señalado que el régimen de Ibáñez del Campo *“consideraba misión del Estado impulsar activamente el desarrollo material del país. No se trataba, todavía, de planificar ese*

---

<sup>240</sup> Ortega, Luis et al., “Corporación de Fomento de la Producción: 50 Años de Realizaciones”, Departamento de Historia, USACH, Santiago, 1989, p. 19

<sup>241</sup> Ib., p. 19

<sup>242</sup> Ibáñez, “Herido en el Ala”, Op. Cit., p. 130

<sup>243</sup> Góngora, Op. Cit., p. 165

*desarrollo, ni menos de producir el Estado bienes ni prestar servicios en competencia con los particulares. Sino de proteger y a ayudar a éstos para que tuviesen éxito*"<sup>244</sup>.

La caída en desgracia del ibañismo no implicó que las nuevas orientaciones económicas que imperaban en el país fuesen suprimidas; como bien señala Adolfo Ibáñez Santa María, *"la idea que al Estado le correspondía un rol importante para fomentar el desarrollo económico del país mediante una acción técnica y autónoma de las presiones políticas se afianzó con la experiencia de la crisis económica que se vivía a comienzos de la década de 1930"*<sup>245</sup>. Es más, la Gran Depresión obligó a extremar algunas de las concepciones básicas defendidas por el gobierno de Ibáñez del Campo; así, por ejemplo, el concepto de fomento ya no se restringía sólo a la labor crediticia, sino que también a la protección de la economía nacional, la cual se efectuaba a través del subsidio a la producción, el incremento de las barreras arancelarias, el control de cambios y el establecimiento de licencias de importación<sup>246</sup>, medidas a las cuales ya hemos aludido en el capítulo anterior.

Un hecho que expone meridianamente esta suerte de continuidad es la persistencia de los intentos de resucitar la idea del Consejo Nacional Económico, que buscó ser perfeccionado durante el breve y caótico mandato de Juan Esteban Montero y que volvería a ser instaurado posteriormente en 1934, por el segundo gobierno de Arturo Alessandri<sup>247</sup>. La participación de esta última administración en un proyecto de este tipo es especialmente indicativo del grado de consolidación que había alcanzado el estatismo en nuestro país para aquel entonces. Aunque Alessandri había irrumpido en la escena política con sus virulentas críticas a los vicios del sistema parlamentarista -siendo precisamente su primer gobierno el que dio el impulso inicial al fortalecimiento del Poder Ejecutivo y a la transformación del rol social y económico del Estado- su posición al momento de instalarse por segunda vez en La Moneda ya no era tan radical. Gobernando ahora principalmente con el apoyo de los liberales, quienes se habían desplazado a la derecha del espectro político, su mayor compromiso residía en el restablecimiento del orden en el país y no tanto en las grandes transformaciones sociales y económicas<sup>248</sup>. Ahora bien, pese a la reticencia que causaba la expansión estatal dentro de su gabinete, Alessandri se vio obligado a disponer una serie de medidas que reforzaban a corto

---

<sup>244</sup> Vial, "Historia de Chile (1891-1973), Vol. IV", Op. Cit., p. 286

<sup>245</sup> Ibáñez, "Los Ingenieros, el Estado y la Política en Chile", Op. Cit., p. 80-81

<sup>246</sup> Ibáñez, "Herido en el Ala", Op. Cit., p. 132-133

<sup>247</sup> Ibáñez, "Los Ingenieros, El Estado y la Política en Chile", Op. Cit., p. 79-83

<sup>248</sup> Ver: Fernández y Riquelme, "La Vida Política", Op. Cit., p. 37-41, y Correa et al., Op. Cit., p. 118

plazo dicha tendencia para sortear la vorágine en la que se hallaba inmersa la economía global; esta necesidad era reconocida por las propias autoridades, entre ellas por Matías Vial, el ministro de Fomento de la época, quien admitía muchas de las políticas gubernamentales se caracterizaban por su carácter puramente pragmático, ya que *“en el actual furor arancelario y en las presentes condiciones de guerra económica, no hay más remedio que dar calor a cualquiera iniciativa, a pesar de que tal vez no lo haríamos en otras circunstancias”*<sup>249</sup>.

La reinstauración del Consejo Nacional Económico se enmarca justamente dentro de esta batería de medidas, aunque ella tuvo como particularidad el hecho de ser una de las pocas disposiciones que se proyectaba más allá de la contingencia. Instaurado a través del D.L. N° 3.300 del Ministerio de Hacienda, el nuevo Consejo estaba compuesto exclusivamente por los Ministros de Hacienda, Trabajo, Agricultura y Fomento, quienes se hallaban encargados de coordinar todas las iniciativas económicas del Poder Ejecutivo, siendo asesorados en este afán por 9 altos cargos públicos –tales como el presidente del Banco Central y el gerente de la Corporación de Venta de Salitre y Yodo de Chile (COVENSA)- y por 10 miembros de la recientemente creada CPC, designados por el Presidente de la República a propuesta de ésta última. Aunque concebido como un organismo débil, ya que seguía siendo exclusivamente consultivo y había sido despojado de su carácter originalmente corporativo, quedando enteramente subordinado a la autoridad política<sup>250</sup>, la creación del nuevo Consejo constituyó un avance en lo que respecta a la validación del Estado como un instrumento fundamental en el desarrollo productivo del país, puesto que su consagración había resultado de la presión ejercida por la CPC, es decir, por los propios empresarios, un gremio que si bien venía formulando demandas por un mayor nacionalismo económico desde inicios de la década de 1920, no había exigido con anterioridad en términos tan explícitos la intervención estatal en materia de planeación económica, como sí lo habían hecho otros sectores sociales. De todos modos, como dejamos entrever en el capítulo anterior, la formulación de este tipo de propuestas y la persistencia de las entidades patronales en sus intentos por insertarse dentro del aparato estatal, no sólo demuestran un consenso en torno a la utilización del poder público con el objeto de impulsar la modernización del país, sino que también exteriorizan las nuevas

---

<sup>249</sup> En: Ortega et al., Op. Cit., p. 27

<sup>250</sup> Ver: Salazar, Gabriel, “La Enervante Levedad Histórica de la Clase Política Civil: Chile, 1900-1973”, Editorial Debate, Santiago, 2015, Capítulo II.4

inseguridades de la clase alta, que ante la pérdida del poder político y la inevitabilidad de las transformaciones, intenta cooptarlas mediante su participación en las mismas<sup>251</sup>.

También durante el gobierno de Alessandri se crearon los Institutos de Fomento Minero e Industrial de Antofagasta y de Tarapacá, los cuales no sólo se diferenciaban de los que existían anteriormente por el hecho de estar destinados específicamente a empresas domiciliadas en dichas regiones –que pretendían ser reactivadas tras la severa crisis salitrera-, sino que también porque suponían una nueva ampliación de la noción de fomento, que ya no sólo contemplaba el otorgamiento de créditos para el incremento de la producción, sino que también *“para investigación y experimentación de nuevos procesos productivos y para exploración y puesta en marcha de nuevas minas, además de preparar al personal necesario”*<sup>252</sup>. Esta extensión conceptual era sumamente relevante, ya que permitiría al Estado incidir en las proyecciones que efectuaban los privados en sus respectivas actividades económicas.

En definitiva, a través del examen de todas estas iniciativas previas, es posible apreciar cómo fue evolucionando el concepto de fomento estatal y cómo, lentamente, se fue aceptando la mayor coordinación ejercida por el Estado sobre los procesos productivos. En este sentido, se puede afirmar que la misión de la CORFO se fue prefigurando durante la década anterior a su creación, una época turbulenta en la que, sin embargo, fue madurando la idea de empoderar a la administración pública y de crear un organismo de dicha envergadura. Como bien se señala en un importante estudio coordinado por Luis Ortega, *“previo al establecimiento de la CORFO en 1939, el gobierno llevó a cabo acciones destinadas a estimular las diversas ramas de la producción, acciones que al momento de instituirse el organismo hicieron posible aceptar que éste abarcará todas las fases del desarrollo económico”*<sup>253</sup>.

La Corporación constituiría una gran innovación dentro del aparato estatal, ya que al atribuírsele la facultad de centralizar las decisiones sobre la promoción y la planeación de la actividad productiva nacional, supondría un grado de intensificación de la intervención estatal nunca antes visto; el hecho de que, además, fuese *“la primera institución pública que contó explícitamente con recursos para financiar actividades de inversión”*<sup>254</sup>, no hacía sino reafirmar su excepcionalidad. Sin embargo, el avance gradual que se había producido en esa

---

<sup>251</sup> Correa, “Con las Rendas del Poder”, Op. Cit., p. 95-100

<sup>252</sup> Ibáñez, “Herido en el Ala”, Op. Cit., p. 135

<sup>253</sup> Ortega et al. Op. Cit., p. 45

<sup>254</sup> Meller, Op. Cit., p. 58

dirección hizo que fuese más fácil digerir una creación de este tipo. También fue importante, en este sentido, el respaldo transversal que la tecnocracia y la expansión estatal habían obtenido durante estos años, permitiendo crear un imaginario nacional que todos podían compartir, algo que resultaba sumamente necesario en una era en la que los consensos eran muy precarios en nuestro país.

**2. Proyecto de Ley:** La elección presidencial de 1938 reflejó la adhesión que generaba la intromisión estatal como método de resolución de conflictos económicos y sociales. Ello no importaba, sin embargo, que existiera un acuerdo en torno “*a materias tales como hasta dónde debía llegar ésta, bajo qué control tenía que efectuarse y en beneficio de qué sectores*”<sup>255</sup>, por lo que en las propuestas de campaña de Gustavo Ross y Pedro Aguirre Cerda era posible apreciar distintos matices.

La candidatura de Ross, cuyo lema era “Orden y Trabajo”, ponía un fuerte acento en lo económico, algo que no resultaba del todo extraño si consideramos su trayectoria como hombre de negocios y ministro de Hacienda. Para él, los grandes males que afectaban a la sociedad chilena no podían ser atacados solamente a través de la promulgación de leyes sociales, dado que la mayoría de éstos no eran más que el resultado de la baja producción nacional. En este sentido, su programa – en cuya elaboración participaron muchos de los tecnócratas que integraban el aparato público- contemplaba en líneas generales la conformación de un gobierno que “*deberá empeñarse en una política dirigida al fomento agrícola, minero, comercial e industrial*”, proponiendo como medidas específicas para lograr este propósito el “*mantenimiento inflexible del equilibrio presupuestario; fomento poderoso y constante de la producción; organización del crédito al más bajo interés tutelado, para que sirva a la iniciativa privada con miras al interés general; parcelación de la tierra para hacer más intenso el cultivo, aprovechando al máximo los suelos agrícolas; fomento preferente a las industrias que empleen las materias primas del país*”<sup>256</sup>.

Por su parte, el programa consensuado por el Frente Popular, cuyo candidato Pedro Aguirre Cerda adoptó el lema “Pan, Techo y Abrigo”, que había hecho suyo anteriormente la República Socialista, se diferenciaba por ser más diverso, ya que además de la preocupación por lo productivo, enfatizaba en la necesidad de garantizar el bienestar de las clases más desafortunadas, reivindicándose la importancia de la legislación social –que debía, por ejemplo, garantizar un sueldo mínimo y extender su protección al mundo del agro- y la necesidad de que la educación quedase totalmente tutelada por el Estado. Ahora bien, en lo que atañe a lo económico, también reivindicaba las labores de fomento, pero extremaba la defensa de la intervención estatal, proponiendo, entre otras cosas, hacer una revisión del

---

<sup>255</sup> Ortega et al., Op. Cit., p. 29

<sup>256</sup> Ib., p. 37

sistema tributario, llevar a cabo una reforma agraria, defender el patrimonio nacional de las “empresas imperialistas” y, sobretodo, dar lugar a la “*planificación de la economía nacional en forma de incrementar la producción minera, industrial y agrícola, regulándola y procediendo a una distribución más equitativa y más justa*”<sup>257</sup>.

El compromiso de Aguirre Cerda con la idea de conceder al aparato estatal un rol primordial en nuestra economía era muy anterior a su candidatura presidencial –había viajado a Europa con el objeto de obtener nuevas perspectivas sobre la modernización económica, las que había plasmado en numerosas obras que abordaban los problemas agrarios e industriales-, pero ello no impidió que se viese frustrado en sus intenciones una vez que fue electo para ejercer la máxima magistratura de la nación<sup>258</sup>.

En realidad, pese a la victoria obtenida en los comicios presidenciales, habían muchas señales que auguraban un futuro sembrado de dificultades para la implementación del programa del flamante gobierno frentepopulista. Los obstáculos no se reducían a la consabida minoría que tenía dicha coalición en el parlamento<sup>259</sup>, sino que también residían en la falta de confianza que suscitaba la nueva administración en los sectores más tradicionales del país, para los cuales la entrega del poder “*no se trataba de un mero cambio de gobierno sino de una derrota ante el marxismo y, por lo tanto, del fin de la sociedad chilena tal como la conocían [...] ya no se trataba de ceder o lograr acuerdos con sectores sociales emergentes: esta vez, la elite se sentía amenazada en su propia existencia*”<sup>260</sup>.

Ahora bien, si la elite se sentía amenazada por el enorme poder que habían obtenido ciertos sectores mesocráticos y por la participación de los nuevos partidos de izquierda en el gobierno, los militares –en su mayoría identificados con el ibañismo- también demostraban su descontento con la situación política nacional y convergían con algunos representantes de la clase alta del país en sus intentos por abortar los planes del Frente Popular<sup>261</sup>. Las

---

<sup>257</sup> Ib., p. 39

<sup>258</sup> Ib., p. 37-40

<sup>259</sup> Ver: Ib., p. 40, y Urzúa, Op. Cit., p. 494-498

<sup>260</sup> Fernández, Joaquín, “El Ariostazo: La Política por Otros Medios”, en “XX: Historias del Siglo Veinte Chileno”, Ediciones B, Santiago, 2008, p. 186-187

<sup>261</sup> Se ha señalado que algunos miembros de la derecha estuvieron involucrados en algunas de las intentonas golpistas fraguadas en los albores del gobierno del Frente Popular. Así, por ejemplo, en el llamado “Complot del Póquer”, habrían participado activamente el diputado conservador Joaquín Prieto Concha y su correligionario Roberto Bravo, alcalde de Melipilla. Esto no obsta la tesis central, que hemos adoptado a partir de los postulados de Sofía Correa, referente a que la mayor parte de dicho sector político optó por acomodarse a los movimientos reformistas y beneficiarse de ellos, objetivo logrado a través de la negociación política y de la cooptación social y económica. Ver: Fernández, Op. Cit., p. 186-209, y Correa, “Con las Rendas del Poder”, Op. Cit., p. 111-122

conspiraciones estaban a la orden del día, y episodios como los del “complot el póquer” y el “ariostazo”, que intentaron derrocar al gobierno, se sucederían a lo largo del año 1939, dejando entrever la profusión de elementos desestabilizadores en la escena pública<sup>262</sup>.

El tenso ambiente parecía, entonces, poco propicio para llegar a grandes consensos como el que suponía la creación de la CORFO. Si bien es cierto que, tanto los cambios estructurales que había experimentado el país como el aporte que hicieron los tecnócratas durante la década anterior, fueron factores fundamentales en el proceso de creación de un organismo de esta envergadura, ellos no habían sido capaces de proveer la justificación necesaria para su instauración. De este modo, el nacimiento de la CORFO no puede explicarse sino a partir de un hecho concreto e inmediato que dio motivo a su existencia: el terremoto de Chillán, que asoló el país el 24 enero de 1939. En efecto, sólo a partir de la devastación causada por dicho sismo, responsable de 240.000 muertes y de incalculables daños materiales, se pudo plantear la idea de fortalecer la intervención estatal a través de una entidad de este tipo<sup>263</sup>.

La catástrofe ofreció el espacio necesario para que el gobierno pudiera proponer una respuesta integral a los desafíos que ella le planteaba, la cual se manifestó en la presentación inmediata de un proyecto de ley de “Reconstrucción y Auxilio, Fomento de la Producción y Habitación para Obreros”. La novedad de la propuesta residía en que, como complemento a las medidas más urgentes que exigía la reconstrucción, se incluían disposiciones tendientes a la solución de otros problemas que se dilataban hace largo tiempo, resaltando entre ellos el que atañía a la insuficiencia de la estructura productiva, cuya reforma se estimaba necesaria para poder aspirar a elevar el nivel de vida de la nación de modo permanente. Precisamente, esta última dificultad es la que fue objeto de la formulación más ambiciosa del proyecto, ya que buscó subsanarse con la creación de la CORFO, un organismo que había sido delineado por Desiderio García Ahumada con la intención de incorporarlo al plan económico de la candidatura de Gustavo Ross y que, tras la derrota de éste último en las urnas, sería resucitado desde el gobierno del Frente Popular para incluirlo en el proyecto de ley de reconstrucción<sup>264</sup>. Se pretendía con esto que la CORFO se convirtiera en esa figura institucional tutelar, largamente anhelada, capaz de tomar las riendas del sistema económico, haciéndose cargo

---

<sup>262</sup> Para mayor información, ver: Fernández, Op. Cit., p. 185-230

<sup>263</sup> Ortega et al., Op. Cit., p. 46

<sup>264</sup> Ib., p. 42-43

tanto del fomento como de la planeación de los procesos productivos del país, a fin de poder superar los problemas de capitalización y coordinación que afectaban a los diversos sectores económicos del país; además, se le otorgaba otra función inédita para un organismo estatal, *“al permitir la realización de inversiones públicas directas en actividades ajenas a las tradicionales obras de infraestructura. Esto significa que el Frente Popular espera institucionalizar al Estado como agente económico, con características que hasta entonces sólo desempeñó el empresario privado”*<sup>265</sup>.

La lógica que subyacía a la integración de este organismo dentro del proyecto de ley, algo muy resentido inicialmente por la oposición, era que la recuperación sería mínima y apenas alcanzaría para reestablecer las precarias condiciones de vida que mantenía la población nacional, las cuales no serían superadas si el país no lograba industrializarse y hacerse autosustentable. Este discurso fue perceptible durante toda la tramitación del proyecto, en la cual tanto Roberto Wachholtz -ministro de Hacienda del gobierno- como los diputados oficialistas insistieron en sus intervenciones en el Congreso en identificar a la CORFO como un elemento fundamental dentro del proceso de reconstrucción, resumiendo así su postura: *“hemos vivido permanentemente, solucionando los problemas del momento, mediante fórmulas circunstanciales, muchas de ellas ignoradas en todos sus alcances por la opinión pública. Reemplazar esa política, que no obedecía a plan alguno, por otra, perfectamente organizada, dentro de un programa elaborado con sentido práctico de acuerdo con las conclusiones que la ciencia y la experiencia económica aconsejan, ha sido la constante preocupación del gobierno y de los partidos políticos que lo apoyan”*<sup>266</sup>.

Aunque podía suponerse que el consenso que había prefigurado la idea de la CORFO haría más fácil su aprobación, esto no sucedió así en la práctica. El clima de desconfianza que reinaba en el país por aquel entonces lesionaba seriamente el objetivo de crear un organismo que le otorgaría un gran poder al gobierno y que tendría la capacidad de aumentar exponencialmente el intervencionismo estatal, algo que no parecía muy conveniente a la oposición, que recelaba de las intenciones del Frente Popular y que prefería no poner dicha herramienta en manos de una administración que no otorgaba garantías suficientes. Precisamente debido a esto es que inicialmente el debate se centró en torno al nivel de injerencia que tendría el gobierno sobre las instituciones contempladas en la ley. La

---

<sup>265</sup> Muñoz y Arriagada, Op. Cit., p. 27

<sup>266</sup> Citado por: Ortega et al., Op. Cit., p. 50

resistencia a la iniciativa gubernamental causada por este motivo llegó a tal punto que La Moneda se vio obligada a retirar el primer proyecto emanado de sus oficinas<sup>267</sup>.

En momentos en los que el asunto adquiriría ribetes de enfrentamiento, el gobierno ingresó, con fecha 1 de marzo de 1939, un nuevo proyecto de ley a la Cámara de Diputados, otorgándole a éste el carácter de suma urgencia. Esta propuesta mantenía a la CORFO como un elemento central del proceso de reconstrucción y detallaba con mayor precisión qué labores concretas realizaría para cumplir con las funciones generales que se le habían encomendado, entre las que destacaban –por ejemplo- la creación de empresas públicas en áreas estratégicas y el apoyo financiero al sector privado, lo que implicaba controlar las asignaciones de créditos, los precios y la calidad de los productos que salieran a la venta al mercado e incluso los montos de algunos aranceles aduaneros<sup>268</sup>; además, incluía un Consejo Directivo compuesto, en una inmensa mayoría, por delegados del Presidente de la República. Pese a los intentos del gobierno por aplacar las suspicacias, el temor que infundía el hecho de que un organismo de la envergadura de la CORFO pudiera quedar bajo el control del Poder Ejecutivo hizo que la tramitación legislativa permaneciese siendo dificultosa; esto explica, por ejemplo, que al momento de informar dicho proyecto –trámite obligatorio producto de la inclusión de disposiciones tributarias en el mismo-, la Comisión de Hacienda de la Cámara Baja emitiera un reporte negativo al respecto, lo cual no impidió que luego el hemiciclo se manifestase a favor de la idea de legislar.

La falta de entendimiento a este respecto llegó incluso a dar pie para que facciones opositoras propusieran paralelamente sus propios proyectos de reconstrucción y fomento alternativos, los cuales, aunque no alcanzaron a ser discutidos en el Congreso Nacional, reflejaban los alcances del desencuentro que sumía a los parlamentarios. Aunque algunos de ellos, como el que propuso el falangismo, eran bastante similares al del gobierno, otros, como el que fue presentado por los diputados Irrázabal y Echenique en representación de los conservadores, eran radicalmente distintos; éste último, por ejemplo, reducía la vigencia temporal de la CORFO a sólo seis años de existencia y sugería que su Consejo General estuviese compuesto por 61 miembros –elegidos por el Presidente de la República, aunque con

---

<sup>267</sup> *Ib.*, p. 48

<sup>268</sup> Muñoz y Arriagada, *Op. Cit.*, p. 26-27

la mediación de organizaciones gremiales y municipales- que representasen a los empresarios, a los trabajadores y a los consumidores<sup>269</sup>.

La apuesta opositora por evitar lo que ellos perciben como “*una readecuación del balance de poder*”<sup>270</sup>, es perceptible durante todas las fases de tramitación del proyecto de ley, pero adquirió especial visibilidad cuando la discusión pasó al Senado. Fue justamente en esa instancia que, por ejemplo, se aprobaron enmiendas para reducir la influencia del Presidente de la República sobre el Consejo General de la CORFO y para despojar a este organismo de su carácter autónomo, obligándolo a someter sus decisiones de inversión a la aprobación del Congreso y limitando su accionar a la elaboración de proyectos de ley y a la ejecución de las leyes aprobadas que estuvieren vinculadas a su misión<sup>271</sup>.

No obstante ello, el oficialismo no estaba dispuesto a ceder en este punto y se mantuvo firme en su propósito de mantener el carácter autónomo de la CORFO y de dotarla de enormes atribuciones una vez que el proyecto fue despachado por el Congreso Nacional. Así pues, el Presidente de la República vetó las indicaciones formuladas por los parlamentarios, restituyendo a cuatro representantes suyos al Consejo General del órgano -que habían sido retirados por votación mayoritaria en el Parlamento- y eliminando sus atribuciones para presentar proyectos de ley, restituyendo a cambio la facultad de la CORFO de diseñar y ejecutar de forma independiente sus proyectos de inversión, mucho más relevante para mantener el carácter que originalmente se le había dado a aquella institución<sup>272</sup>.

Ahora bien, llegados a este punto, cabe señalar que la configuración de la CORFO no constituía el único obstáculo para la aprobación de la ley, dado que también existían importantes discrepancias relativas a su financiamiento. La creación de un organismo de enormes proporciones requería, desde luego, ingentes cantidades de recursos, y el gobierno inicialmente buscó obtenerlos a través de un aumento de la carga tributaria, que contemplaría la creación de un impuesto sobre los mensajes telegráficos, la reposición de una contribución adicional sobre la propiedad agrícola y un aumento del impuesto a la renta, de la contribución territorial y del impuesto a las herencias y donaciones. Aun cuando el Poder Ejecutivo se había comprometido a obtener fondos adicionales mediante empréstitos, no cabía duda alguna que el grueso del financiamiento recaía en la reformulación de las normas tributarias, algo que

---

<sup>269</sup> Ortega et al., Op. Cit., p. 48-49

<sup>270</sup> Muñoz y Arriagada, Op. Cit., p. 32

<sup>271</sup> Ib., p. 35

<sup>272</sup> Ib., p. 36

tradicionalmente repugnaba a los partidos de derecha (no hay que olvidar que la discusión tributaria fue largamente postergada en Chile gracias al auge del salitre y que el Impuesto a la Renta fue creado recién en 1925)<sup>273</sup>.

Dadas estas circunstancias, parecía complejo que se pudiera obtener la aprobación del proyecto, más aún si se considera que la oposición contaba con la mayoría de los escaños en el Parlamento. No obstante lo anterior, el desenlace de esta historia acabó siendo favorable para el gobierno, promulgándose finalmente el 29 de abril de 1939 la Ley 6.934 sobre Reconstrucción y Auxilio y Fomento de la Producción, lo cual sólo puede explicarse por una conjunción de factores que acabaron siendo decisivos para impulsar esta iniciativa. Dentro de éstos, cabe destacar, en primer lugar, la premura con la que se tramitó la ley, la cual obligó a las diversas facciones a obviar algunas discrepancias y a alcanzar un acuerdo rápido que permitiese hacer frente al cataclismo que había sacudido al país; en este sentido, la inclusión de la CORFO dentro de un proyecto más amplio, que debía aprobarse en su totalidad, fue una movida estratégica sumamente sagaz por parte del gobierno, ya que obligó a la oposición a enfrentar la discusión sobre la transformación económica del país, algo que en otras circunstancias habría sido bastante enrevesado<sup>274</sup>. Por otro lado, también contribuyó al éxito de esta gestión el hecho de que el Poder Ejecutivo morigerara notoriamente su posición respecto a ciertos puntos que generaban discrepancias; en realidad, la conciliación y la mesura con la que el gobierno de Pedro Aguirre Cerda condujo esta negociación en particular respondía a una estrategia más generalizada que buscaba asegurar su supervivencia en un contexto de desconfianza y frágiles equilibrios de poder<sup>275</sup>.

El Poder Ejecutivo, por ende, fue capaz de transigir en ciertos aspectos centrales del proyecto en aras de alcanzar un consenso en torno a éste. Así, por ejemplo, si por una parte insistió en mantener la autonomía y las enormes atribuciones con las cuales se invistió a la CORFO, como contrapartida cedió en lo que atañía a la composición de su Consejo General, que quedó compuesto por 23 miembros, encabezados por los ministros de Hacienda, quien lo presidía, de Fomento y de Agricultura, quienes eran acompañados por los presidentes de organismos públicos que intervenían en labores vinculadas al fomento, entre los cuales estaban incluidos el Banco Central, la Caja Autónoma de Amortización, la Caja de Crédito

---

<sup>273</sup> Ortega et al., Op. Cit., p. 51-52

<sup>274</sup> Ib., p. 49

<sup>275</sup> Fernández y Riquelme, Op. Cit., p. 61-63

Hipotecario, la Caja de Colonización Agrícola, la Caja de Crédito Agrario, el Instituto de Crédito Industrial, la Caja de Crédito Minero, la Caja de Habitación Popular, la Comisión de Cambios Internacionales y la Comisión de Licencias de Importación; asimismo, formaban parte del Consejo dos representantes del Senado y dos representantes de la Cámara de Diputados, así como los presidentes de la SNA, la SOFOFA, la SONAMI, las Cámaras de Comercio de Chile, el Instituto de Ingenieros de Chile y el secretario general de la CTCH<sup>276</sup>. Según se puede apreciar, el peso del gobierno sobre la constitución del Consejo seguía siendo importante, ya que designaba directamente a los tres ministros integrantes -incluyendo al presidente del organismo en cuestión-, y tenía una innegable influencia sobre los demás presidentes de los órganos públicos. Sin embargo, dicha incidencia pudo ser contrarrestada por la presencia de integrantes de instituciones sobre las cuales la derecha tenía una importante preeminencia, entre ellas el Congreso Nacional y las organizaciones empresariales; además, los organismos públicos de fomento merecen una mención aparte, puesto que si bien resulta innegable que éstos permanecían bajo la dirección del Poder Ejecutivo, no puede obviarse el hecho de que las organizaciones patronales también formaban parte de ellos e intervenían en sus decisiones, como bien señalamos anteriormente. Asimismo, la virtual marginación de los representantes de los trabajadores en el Consejo, donde se les reservó un solo cupo para participar, pese a que habían apoyado activamente la causa y manifestado su intención de colaborar en la conducción del proceso de industrialización<sup>277</sup>, es una muestra más del afán conciliatorio del gobierno, que se arriesgó a alienar a un sector que formaba parte activa del Frente Popular con el solo propósito de tranquilizar a la oposición, que repelía los extremismos de los trabajadores.

El otro punto álgido de la discusión, vinculado al financiamiento de la CORFO, también fue objeto de concesiones por parte de las distintas facciones políticas. El gobierno aceptó retroceder en sus pretensiones de emprender una reforma tributaria ambiciosa para costear la mayor parte de los planes de reconstrucción y fomento, producto de lo cual se acordó que el grueso del financiamiento se recaudaría a partir de créditos internacionales, los cuales provinieron inicialmente del Eximbank y luego del Banco Mundial<sup>278</sup>. Además de autorizársele a contratar un empréstito ascendente a los 1.000 millones de pesos, se le

---

<sup>276</sup> Ley 6.336, en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=25337>, [consultada por última vez el 12 de marzo de 2018]

<sup>277</sup> Ortega et al, Op. Cit., p. 56

<sup>278</sup> Correa, "Con las Riendas del Poder", Op. Cit., p. 104

concedió al gobierno el derecho a obtener los fondos restantes a partir del cobro provisional de algunos de los tributos propuestos por los siguientes cinco años -período que sería continuamente prorrogado en el futuro, otorgándole en la práctica un carácter permanente a dichos impuestos-, y se acordó que la carga tributaria que financiaría el proyecto recaería principalmente sobre las empresas del cobre, lográndose así *“desplazar la carga del financiamiento del desarrollo desde el sector capitalista nacional al capital internacional”*<sup>279</sup>. Este acuerdo sobre recaudación de fondos para la Corporación permanecería en vigencia hasta 1948, año en el que ella dejaría de percibir directamente los impuestos establecidos en la ley y pasaría a recibir una suma establecida anualmente en *“un presupuesto único de entradas, considerado dentro del Presupuesto Nacional”*<sup>280</sup>.

Pese a que estas circunstancias fueron decisivas para que el Poder Ejecutivo pudiera anotarse una victoria en el Congreso Nacional, quienes se han sumergido en el estudio histórico de esta época mantienen algunas diferencias interpretativas en lo que atañe a los entretelones de la discusión que permitió la creación de la CORFO. Uno de los estudios más difundidos al respecto es el de Óscar Muñoz y Ana María Arriagada<sup>281</sup>, según quienes el vuelco que se pudo apreciar en la postura inicialmente intransigente de la derecha sólo puede explicarse a partir de una presunta transacción que ella habría efectuado con el Frente Popular a espaldas de la opinión pública; los términos del acuerdo en cuestión habrían consistido en que tanto conservadores como liberales aprobarían el proyecto de ley de reconstrucción y fomento a cambio de que el gobierno contribuyera a detener la incipiente agitación social que se comenzaba a manifestar en el mundo rural, congelando así las aspiraciones de regular la sindicalización campesina –que, aunque *“estaba contemplada en el Código del Trabajo de 1931, durante el gobierno de Arturo Alessandri se la había suspendido con medidas administrativas”*<sup>282</sup>-, un propósito que figuraba explícitamente en el programa presidencial de Pedro Aguirre Cerda. La creación de la CORFO, simultánea al distanciamiento del gobierno de las reivindicaciones campesinas, demostraría que *“la mantención del control social agrario era mucho más central para quienes eran representados por los conservadores y liberales.*

---

<sup>279</sup> Muñoz y Arriagada, Op. Cit., p. 33

<sup>280</sup> Silva, Fernando, Op Cit., p. 863

<sup>281</sup> Muñoz y Arriagada, Op. Cit., 36-39

<sup>282</sup> Correa, “Con las Riendas del Poder”, Op. Cit., p. 101

*En cambio, para los grupos medios y proletarios integrantes del Frente Popular, lo era la industrialización y asignación de nuevos roles económicos para el Estado”<sup>283</sup>.*

La tesis expuesta por estos autores es sumamente plausible, ya que basa sus especulaciones sobre un correcto análisis referente a la relevancia que tenía el mundo rural en la pugna política. En efecto, no se puede desconocer que el orden patriarcal característico del campo seguía siendo un elemento decisivo en el imaginario político y, especialmente, en el despliegue estratégico de la derecha, puesto que –en tiempos en los que la sumisión campesina permanecía como un mecanismo fundamental para obtener victorias electorales- el control que ostentaba sobre las principales propiedades latifundistas del país le permitía asegurar la mayoría parlamentaria en tiempos en los que comenzaba a perder importantes cuotas de poder político<sup>284</sup>.

Sin embargo, la narrativa de los hechos propuesta por dichos autores ha sido también objeto de contundentes refutaciones. Una de las más importantes de ellas es la que formuló Sofía Correa<sup>285</sup>, quien afirma que, si bien existía en la derecha una evidente ansiedad causada por los movimientos sociales que estaban empezando a conformarse en el campo, no puede desconocerse que las asociaciones empresariales apoyaron contundentemente la idea de creación de la CORFO, la cual materializaba muchas de las demandas que venían enunciando hace años. En este sentido, sostener que la priorización del mundo rural fue el elemento clave en la negociación parlamentaria que derivó en la creación de la CORFO, implicaría avalar la idea de que existía una disociación de intereses tanto al interior de la derecha económica como entre ésta y la derecha política, algo que puede ser descartado si consideramos el hecho –descrito anteriormente en este trabajo- de que existía una enorme cohesión al interior de este sector, potenciado por una comunidad de intereses y por estrechos vínculos familiares. En este sentido, el verdadero motivo que habría conducido a la derecha a aprobar el proyecto de ley habría sido la promoción de sus propios intereses, los cuales quedaron, además, muy resguardados a partir de las enmiendas realizadas en relación con la composición y el financiamiento de la nueva institucionalidad.

Desde este punto de vista, además, no habría sido necesario incluir a la sindicalización campesina en la negociación, ya que a la derecha le habría bastado con cooptar al gobierno

---

<sup>283</sup> Muñoz y Arriagada, Op. Cit., p. 39

<sup>284</sup> Correa, “Con las Rendas del Poder”, Op. Cit., p. 92-93

<sup>285</sup> Correa, “Con las Rendas del Poder”, Op. Cit., p. 100-118

para evitar que dicho proyecto prosperase. La importante participación de latifundistas dentro del sector más conservador del Partido Radical, al cual adscribía el Presidente de la República, sumado al temor de que las agrupaciones de la izquierda más radical se vieran favorecidas por el surgimiento de sindicatos en el campo –del mismo modo que había sucedido en la ciudad- y de que éstos pudieran afectar la provisión de alimentos y de materias primas vitales para la consecución de los objetivos industrializadores, habrían sido motivos suficientes para que el mismo gobierno desistiera de la idea de promover la organización laboral agraria<sup>286</sup>.

De cualquier modo, sin importar la interpretación histórica que se acepte, el hecho definitivo es que la creación de la CORFO fue visada por el Parlamento y pudo entrar en funciones en 1939, abriendo así las puertas a una nueva era en la que el Estado comenzaría a cambiar su fisonomía histórica.

---

<sup>286</sup> *Ib.*, p. 108-110

**3. Primeras Obras:** El Consejo General de la CORFO, presidido por el ministro de Hacienda, Roberto Wachholtz, se reunió por vez primera el 24 de mayo de 1939, y acordó que –en concordancia con las atribuciones que se le habían otorgado a través de la Ley 6.334- las tareas en las cuales debía concentrar sus primeros esfuerzos consistirían en la formulación de un Plan General de Fomento y en la redacción del reglamento que regiría a la Corporación<sup>287</sup>.

La dictación del reglamento fue un asunto relativamente sencillo, ya que trataba principalmente sobre la organización interna de la Corporación, cuestión que no generaba grandes discrepancias; esto explica, que éste fuese despachado el 14 de junio de 1939 y que pocos días después fuese aprobado por el Presidente de la República y fijado por medio del Decreto Supremo N° 2.610 del Ministerio de Hacienda. En realidad, el aspecto más relevante tratado por esta nueva norma decía relación con las inversiones de la CORFO –podrían efectuarse aportes indirectos mediante préstamos o créditos, o bien aportes directos, que permitirían crear nuevas compañías o que podían constituir aportes de capital a sociedades existentes o en formación, de las cuales la Corporación adquiriría la calidad de socio o accionista- y con las formas de canalizarlas, ya que no siempre sería aquella institución la que haría entrega de los recursos directamente, pudiendo efectuar dicha labor a través de ciertas agencias de fomento preexistentes para, como era el caso, por ejemplo, de la Caja de Crédito Minero<sup>288</sup>.

Al cabo poco tiempo, con su reglamento ya aprobado, la Corporación adquirió una coherencia orgánica, con Guillermo del Pedregal y Desiderio García a la cabeza, asumiendo los cargos de Vicepresidente Ejecutivo y Gerente General de la CORFO, respectivamente. Además, se estableció que la Corporación se estructuraría en torno a comisiones permanentes –cada una de ellas divididas, a su vez, en departamentos especializados-, las que se harían cargo de estudiar y ejecutar los proyectos de fomento en sus respectivos sectores; así, existirían inicialmente las Comisiones de Agricultura, Comercio y Transporte, Energía y Combustibles, e Industria y Minería.

Ahora bien, en abierto contraste con la celeridad con la que logró organizarse la CORFO, el cumplimiento de su segunda tarea prioritaria, consistente en la aprobación de un Plan General de Fomento, fue sumamente compleja; en efecto, al poco de haberse inaugurado

---

<sup>287</sup> Ortega et al., Op. Cit., p. 63

<sup>288</sup> Ib., p. 71-72

las sesiones del Consejo General, se hicieron patentes las dificultades que afrontaría este organismo para cumplir con la principal misión que le había encomendado la ley.

En primer lugar, el estallido de la Segunda Guerra Mundial, en septiembre de 1939, conspiró contra las posibilidades de acción de una institución que recién se hallaba sobre la marcha, y que consecuentemente necesitaba de un escenario favorable para asentarse. El cierre de mercados y la interrupción del comercio internacional obligó a la CORFO a *“llevar a cabo la compleja labor [...] de mantener abastecida a la industria nacional de combustible, equipos, maquinarias, insumos y materias primas, con el fin de expandir plantas, crear otras nuevas o simplemente conservar en producción a las más”*<sup>289</sup>; en otras palabras, la Corporación se vio obligada a priorizar labores tendientes a proteger y a contribuir al desarrollo de las industrias previamente existentes en el país, en lugar de verter sus esfuerzos en la reestructuración de la economía.

Dado que aún no había tenido tiempo para iniciar actividades que le proporcionaran recursos propios –y considerando también que las recaudaciones fiscales contempladas en la Ley 6.334 no proporcionaban los fondos suficientes-, la Corporación debió recurrir al crédito extranjero para poder llevar a cabo estas operaciones, el cual fue proporcionado durante estos primeros años por el Eximbank. La importancia que revestían los empréstitos foráneos en el funcionamiento de la CORFO fue tal, que ésta estimó conveniente abrir una oficina en Nueva York hacia finales de 1940, la cual fue fundamental para obtener apoyo monetario y técnico para los proyectos que la Corporación estaba comenzando a desarrollar y para representar los intereses de empresarios nacionales en la capital de las finanzas mundiales<sup>290</sup>. La obtención de préstamos y el posicionamiento de la CORFO como el principal representante de los intereses nacionales en Nueva York erigieron a dicha institución como un enlace fundamental entre el país y el mercado global, por lo que no resulta de extrañar que dentro del corto plazo, la Corporación se convirtiese en el *“principal importador chileno”*<sup>291</sup>; las cifras son elocuentes, ya que entre 1940 y 1943, la CORFO invirtió más de 13.000.000 de dólares para abastecer a la industria nacional<sup>292</sup>, contribuyendo con éstas a la formación de stocks, e importó el 27,8% del total de útiles y equipos ingresados al país<sup>293</sup>.

---

<sup>289</sup> Ib., p. 75

<sup>290</sup> Ver: Ib., p. 73-74, 109-110, e Ibáñez, “Herido en el Ala”, Op. Cit., p. 196-198

<sup>291</sup> Ibáñez, “Herido en el Ala”, Op. Cit., p. 197

<sup>292</sup> Ortega et al., Op. Cit., p. 75

<sup>293</sup> Ibáñez, “Herido en el Ala”, Op. Cit., p. 197-198

Sin embargo, los inconvenientes de origen externos no eran los únicos que estorbaban la labor transformadora de este organismo. La carencia de datos técnicos y estadísticos que permitieran hacer un diagnóstico y proponer objetivos concretos impidió que la CORFO pudiera esbozar un Plan General de Fomento. Como bien indica Adolfo Ibáñez, *“en la práctica, no pudo formularse el plan general que mandaba su ley orgánica, porque aún el país carecía de estadísticas lo suficientemente amplias y adecuadas para ello. En su reemplazo se procedió a elaborar planes sectoriales de acción inmediata. De ese modo CORFO pudo comenzar a operar a los pocos meses de su creación”*<sup>294</sup>.

Los planes de acción inmediata a los cuales alude dicho autor buscaron atender las necesidades más urgentes de todos los sectores productivos y se basaron, en muchos casos, en los diagnósticos y proyectos que los propios gremios empresariales habían venido proponiendo con anterioridad al establecimiento de la Corporación. Estos planes establecieron, en la práctica, una suerte de carta de navegación para cada una de las áreas de la economía respaldadas por las comisiones permanentes de la CORFO; sin embargo, *“el gran denominador común que hace converger el contenido de cada uno de aquellos planes, radicaba en el intento de virar el comercio exterior del país, nacionalizándolo, mediante el incremento de la producción propia que sustituyere importaciones y generare nuevas exportaciones”*<sup>295</sup>. Esta directriz general en torno a la cual confluían los distintos planes de acción inmediata era apreciable en las medidas concretas que éstos proponían, y aunque se estimaba que el fomento de cada uno de los sectores económicos era importante debido a la interdependencia de éstos –no era posible la industrialización sin una mejora ostensible del transporte o sin un incremento previo de la producción minera y agrícola que abasteciera a las industrias y proveyese de divisas al país-, existía una clara predilección por impulsar el desarrollo energético e industrial del país: el 60% de los recursos de la CORFO hacia 1943 se habían invertido en el plan de electrificación nacional y en créditos otorgados a la industria<sup>296</sup>.

De este modo, aunque se suele asociar a la formulación de los planes de acción inmediata con el mero propósito de reactivar la economía, lo cierto es que su trascendencia acabó siendo mucho mayor de la presupuestada, ya que ellos *“definieron en forma temprana lo que habría de ser la columna vertebral de la CORFO en los trece años siguientes: fomento*

---

<sup>294</sup> Ibáñez, “El Liderazgo de los Gremios Empresariales...”, Op. Cit., p. 192

<sup>295</sup> Ibáñez, “Herido en el Ala”, Op. Cit., p. 191

<sup>296</sup> Ib., p. 196

*a la industrialización y una política de incentivo a las exportaciones, especialmente las agrícolas*”<sup>297</sup>. Por añadidura, además de proveer esta orientación general a la Corporación, cada uno de los planes sectoriales -en un plano más concreto- fueron la génesis de una serie de proyectos que, por sus dimensiones y costos, serían ejecutados a mediano plazo, una vez que la proyección estratégica de la institución dejase de guiarse sólo por los planes de acción inmediata y comenzase a orientarse, a partir de 1941, en función de los planes anuales, mucho más ceñidos que los anteriores en cuanto a sus objetivos<sup>298</sup>.

Así pues, aunque recién hacia 1961 se pudo contar con algo similar a un Plan General de Fomento acabado<sup>299</sup>, los objetivos y la misión de la CORFO se había decantado en el intertanto, sobre la marcha, curtida por el ensayo. Esto no implica, sin embargo, que los resultados obtenidos por la Corporación fueran negativos, ya que hacia 1952 –cuando la seguidilla de gobiernos radicales llegó a su fin- se habían logrado importantes avances cuantitativos y cualitativos en la producción nacional<sup>300</sup>.

Uno de los sectores más beneficiados, como hemos dicho, fue el industrial, llamado “*a conformar el gran pivote que sustentaría el desarrollo económico nacional*”<sup>301</sup>, por cuanto que no sólo contribuiría a mejorar la balanza de pagos a través de la sustitución de importaciones, sino que también transformaría y valorizaría los productos derivados de nuestras materias primas, y se convertiría en un gran estimulante de la producción agrícola y minera, hasta entonces enteramente dependiente de la demanda externa. Inicialmente, con la confección del plan de acción inmediata para la industria, denominado Plan de Fomento Industrial, el foco estuvo puesto en el desarrollo de industrias nacionales que fuesen capaces de satisfacer la demanda de productos metal-mecánicos, textiles y químicos, que correspondían a tres cuartas partes de las importaciones industriales del país; la importancia que se le concedió a la sustitución de estas importaciones era tal, que se contemplaba invertir alrededor del 65% de los recursos destinados al sector industrial en el presupuesto de la CORFO en el desarrollo de dichas industrias, quedando el porcentaje restante a disposición de

---

<sup>297</sup> Ortega et al., Op. Cit., p. 80

<sup>298</sup> Ib., p. 80-105

<sup>299</sup> Ib., p. 163

<sup>300</sup> Medina, Cristián, “El Proceso Económico”, en Fermandois y Ulianova, Op. Cit., p. 187-194

<sup>301</sup> Ibáñez, “Herido en el Ala”, Op. Cit., p. 207

las industrias madereras y pesqueras –a la cual se les veía un enorme potencial- y de las pequeñas industrias, pudiendo éstas últimas acceder a ellos a través de créditos<sup>302</sup>.

Aunque con el tiempo las prioridades irían variando, la Corporación se anotaría un gran triunfo al lograr incrementar la producción industrial en áreas estratégicas y al ser capaz de crear un espacio para grandes empresas e industrias, algo que se materializó con la creación o expansión de MADEMSA, MADECO, Laboratorios Chile, INSA o SOFRUCO, las que resultaron del aporte de capitales o impulso crediticio concedido por la CORFO, o bien de la coordinación, promovida por ésta, de los distintos productores de un mismo rubro<sup>303</sup>. Además, durante sus primeros cinco años de existencia, la CORFO persistiría en su intención de potenciar rubros con gran potencial exportador, como el pesquero –fomentó la investigación de las condiciones marítimas de nuestra costa, impulsó la tecnificación de la misma a través de una serie de medidas, como por ejemplo la incorporación de una mayor cantidad de almacenes frigoríficos, y creó la Compañía Pesquera de Arauco y la Sociedad Chilena Industrial de Pesca- o el maderero, en el cual se fundó la Sociedad Maderera del Sur (SOMASUR) con importantes aportes de capital de la Corporación, todo esto con el objeto de aumentar la producción de madera y de celulosa, que hasta entonces era insuficiente en relación a la cantidad de recursos que ofrecía el país<sup>304</sup>. Del mismo modo, desde 1945 se concentraron los esfuerzos en impulsar la producción de azúcar de remolacha, hasta entonces inexistente en Chile, y para ello se creó IANSA, que a partir de 1952 se haría cargo de todo el proceso de producción azucarera a nivel nacional<sup>305</sup>.

No obstante lo anterior, la obra emblemática de la CORFO en el ámbito industrial fue, sin lugar a dudas, la creación de la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), acordada por el Consejo General en una sesión celebrada el 19 de abril de 1943<sup>306</sup>. Aunque en nuestro país habían existido anteriormente fundiciones y grandes proyectos particulares como los Altos Hornos del Corral, la industria pesada no había logrado establecerse con éxito, lo que era considerado un requisito básico para el desarrollo nacional, especialmente si consideramos que el paradigma vigente por aquel entonces consistía en otorgar a la metalurgia un rol central en los procesos de industrialización, algo que había sido resaltado por el éxito de los Planes

---

<sup>302</sup> Muñoz y Arriagada, Op. Cit., p. 40

<sup>303</sup> Ibáñez, “Herido en el Ala”, Op. Cit., p. 208

<sup>304</sup> Ortega et al., Op. Cit., p. 92-94

<sup>305</sup> Ib., p. 119

<sup>306</sup> Ib., p. 95-97

Quinquenales practicados por la Unión Soviética. Esta carencia fue suplida con la fundación de la CAP, cuyo capital inicial –fijado en 15.000.000 de dólares- fue aportado por la Corporación, por la Caja Autónoma de Amortización y, mayoritariamente, por accionistas privados<sup>307</sup>, aunque se debió recurrir posteriormente al Eximbank para completar los cerca de 60.000.000 de dólares que exigió la instalación de la principal obra de la CAP, a saber, la planta siderúrgica de Huachipato. Construida bajo el asesoramiento de la principal compañía acerera norteamericana, la Koppers Company, esta planta entró en funcionamiento a partir de junio de 1950, y a partir de entonces se hizo cargo de todo el proceso de creación de acero, desde el transporte del hierro proveniente de la región de Coquimbo hasta su conversión en lingotes o en productos más sofisticados para su venta final; la puesta en marcha de la planta de Huachipato significó un gran triunfo para la Corporación, ya que permitió que en 1951 se multiplicase en 8,5 veces la producción de acero en relación con la de 1939<sup>308</sup> y a la vez revigorizó a la deprimida zona de Concepción y Talcahuano, donde se instalaría un verdadero barrio industrial con la llegada de otras industrias que proveían a la CAP de sus insumos o que aprovechaban sus productos, entre ellas INCHALAM, Cementos Bío-Bío y METALSUR<sup>309</sup>.

Ahora bien, además del foco que se puso sobre la industria, la CORFO potenció notoriamente al sector energético durante estos primeros años, algo que también era fundamental para cambiar la estructura productiva del país, puesto que ni la industrialización ni la mecanización de ciertos sectores, como la agricultura, serían posibles si Chile mantenía la baja capacidad de energía instalada que mantenía hasta entonces. Si bien el plan de acción inmediata diseñado para este rubro -denominado Plan de Fomento de la Producción de Energía Eléctrica- proyectó un incremento de un 53% de la potencia instalada a través de la edificación de nueve centrales hidroeléctricas con una capacidad de generación de 109.000 kW<sup>310</sup>, en la práctica no fue tan fácil subsanar el déficit energético. Precisamente para hacerse cargo de todos estos proyectos fue que nació la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), creada a partir de un acuerdo del Consejo General de la CORFO, suscrito el 21 de julio de 1943<sup>311</sup>.

---

<sup>307</sup> Ibáñez, "Herido en el Ala", Op. Cit., p. 233-234

<sup>308</sup> Ortega et al., Op. Cit., p. 118

<sup>309</sup> Ibáñez, "Herido en el Ala", Op. Cit., p. 238

<sup>310</sup> Ortega, Op. Cit., p. 82

<sup>311</sup> Ibáñez, "Herido en el Ala", Op. Cit., p. 215

A diferencia de lo que había ocurrido con la CAP, en el caso de ENDESA no hubo participación privada y en ella la cultura planificadora llegó a su cénit, ya que bajo el comando de Reinaldo Harnecker asumió de forma exclusiva todas las tareas vinculadas a la generación y transmisión de energía eléctrica, atribuciones que resguardó celosamente, al punto que llegó a prescindir incluso de las iniciativas surgidas desde el propio gobierno<sup>312</sup>. La labor de ENDESA fue especialmente fecunda, ya que para 1952 había completado –por sí misma o con la colaboración de empresas privadas o municipalidades- ocho centrales productoras de energía, con una capacidad instalada de 207.221 kW, destacando entre ellas las de Sauzal y Abanico, la cual abastecía de energía a la CAP; además, se construyeron 1.325 kilómetros de líneas de transmisión de alta tensión y 2.563 líneas de distribución. Las dimensiones de ENDESA alcanzaron tales proporciones que incluso llegó a hacerse cargo de una parte importante de la distribución de electricidad, eslabón que inicialmente estaba reservado a la actividad privada, pero en el que también acabó participando la compañía, que formó diez empresas de distribución, adquirió cinco que existían previamente y fomentó la existencia de cooperativas rurales eléctricas, cuya participación fue fundamental para la electrificación del campo<sup>313</sup>.

Ahora bien, la labor de la CORFO en el rubro energético no puede ser resumida únicamente a partir de sus obras en el campo de la electricidad, por mucho protagonismo que éste haya adquirido. Durante esta primera época también se intentó resucitar a la deprimida industria carbonífera y se invirtieron cuantiosos fondos en la prospección petrolífera. De estos proyectos, sólo el último de ellos tuvo un desenlace satisfactorio, ya que en diciembre de 1945 se logró descubrir un yacimiento de crudo en Manantiales, al sur de Magallanes. A partir de entonces, se reservaría legalmente -a través de la dictación, en febrero de 1946, del decreto N° 109 del Ministerio de Economía- a la CORFO el derecho a extraer, refinar y explotar comercialmente el petróleo y el gas que se descubriera en dicha región, la cual probó ser muy rica en yacimientos, ya que para 1949 se habían descubierto otros 9 yacimientos. El rápido crecimiento de esta industria se refleja en las faenas de extracción: si en 1949 se extrajeron 8.805 metros cúbicos de petróleo, en 1950 esa cifra se había visto incrementada hasta llegar a los 100.227 metros cúbicos. El dinamismo que alcanzó la actividad petrolera convenció a la autoridad política sobre la conveniencia de crear una compañía que se hiciera cargo

---

<sup>312</sup> Ibáñez, "Herido en el Ala", Op. Cit., p. 214-215

<sup>313</sup> Ortega et al., Op. Cit., p. 114-115

exclusivamente de aquella, lo cual resultó en la creación de la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP), establecida en junio de 1950 mediante la promulgación de la Ley 9.618. La ENAP, convertida en una empresa autónoma y completamente desvinculada de la CORFO, siguió explorando yacimientos de petróleo y de gas, pero además se concentró en tender oleoductos que conectaran las zonas de extracción con los principales centros urbanos y en hacerse cargo del refinamiento del crudo; de hecho, hacia 1952 su principal proyecto consistía en establecer una gran refinería en Con-Con, la cual comenzaría a construirse ese mismo año<sup>314</sup>.

Además de la energía y la industria, la tercera gran prioridad de la CORFO fue el estímulo de la agricultura. Durante largos años ha persistido la idea de que la Corporación postergó a este rubro, noción que se ha sostenido sobre declaraciones como las de Arturo Olavarría, ministro de Agricultura en la época de la fundación de aquel organismo, para quien la asignación de “sólo” 90 millones de pesos al plan de fomento sectorial daban *“una idea del desprecio con que se miró a la agricultura nacional al elaborarse el presupuesto de inversiones o gastos de la Corporación de Fomento”*<sup>315</sup>. Aunque resulta indesmentible que el principal objetivo de la Corporación consistió en industrializar al país, ello no impidió que se destinaran importantes recursos al estímulo del sector agropecuario; prueba irrefutable de ello es que la agricultura se mantuvo, durante la primera década de existencia de la CORFO, como el tercer ítem al que se destinaban la mayor cantidad de fondos provenientes del presupuesto de la institución, llegando a una participación del 16,9% en 1943 y de 13,3% en 1953<sup>316</sup>. Como resultado de estas inversiones se logró crear la agroindustria en nuestro país –ya hemos aludido al caso de IANSA-, y fomentar la producción frutícola y lechera través de una política crediticia expansiva; también se inició el cultivo de semillas oleaginosas, especialmente del girasol o maravilla, que hacia 1950 cubría 46.000 hectáreas y satisfacía todo el consumo interno en nuestro país<sup>317</sup>. Aún más importante que lo anterior fueron los avances en la mecanización de la agricultura –hacia 1953 se habían invertido 40.000.000 de dólares en la provisión de maquinaria agrícola, por lo que el 78% de los tractores y de los arados rastras, así como el 85% de las cosechadoras mecanizadas que se utilizaban en nuestro país habían sido importadas por la CORFO- y en el regadío, que permitió incrementar sustancialmente la cantidad de terreno productivo; así, hacia 1952, la instalación de riego por elevación mecánica

---

<sup>314</sup> Ver: Ib., p. 115-116, e Ibáñez, “Herido en el Ala”, Op. Cit., p. 241-244

<sup>315</sup> Olavarría, Op. Cit., p. 359

<sup>316</sup> Ortega et al., Op. Cit., p. 122

<sup>317</sup> Silva, Fernando, Op. Cit., p. 869

había permitido el cultivo de 26.126 nuevas hectáreas, del mismo modo en que 2.333 hectáreas habían sido favorecidas por la perforación de pozos profundos que habían permitido el riego subterráneo y en que 34.144 hectáreas fueron abastecidas de agua gracias a la labor crediticia de la Corporación<sup>318</sup>.

Fuera de estos tres focos de actividad, la Corporación apoyó una serie de proyectos en los ámbitos del comercio, del transporte y del turismo, como –por ejemplo- la creación de depósitos Warrants y del frigorífico de Santiago, la expansión de la marina mercante nacional y la plasmación de un Plan de Construcciones Hoteleras diseñado en 1941, que tuvo como obras emblemáticas al Hotel Portillo y al Miramar de Viña del Mar. Además, se ocupó de asegurar la formación de un capital humano acorde con las necesidades y proyecciones del país, para lo cual no sólo se llegó a acuerdo con diversas compañías extranjeras que asesoraron la mayoría de los grandes proyectos emprendidos por la propia CORFO –como el de la CAP, por ejemplo-, sino que también se creó la Fundación Pedro Aguirre Cerda en 1942, la cual creó bibliotecas técnicas actualizadas y otorgó becas para estudiar en Chile y en el extranjero a futuros ingenieros, economistas y operarios<sup>319</sup>.

Así pues, en suma, a pesar de que resulta difícil cuantificar el aporte que hizo la CORFO entre 1939 y 1952, dado que muchos de sus proyectos y aportes fructificarían al mediano plazo, es posible concluir que a lo largo de su primera década de existencia la Corporación se convirtió en el verdadero motor de la economía nacional. Si bien este organismo no pudo cumplir con la elaboración de un Plan de Fomento General, en la práctica –a través de su labor crediticia, capitalista y empresarial- fue capaz de articular un modelo de desarrollo que se fue reflejando en sus planes de corto plazo y en sus diversas inversiones. Como bien indica Patricio Silva, los tecnócratas que habían ingresado al aparato estatal durante el gobierno de Ibáñez del Campo, hallaron en esta institución el respaldo suficiente para materializar su misión transformadora, y *“desde su cuartel general en la CORFO fueron capaces de formular una verdadera ‘ideología industrializadora’, en la cual los objetivos de independencia económica, crecimiento industrial y justicia social fueron exitosamente integrados en un discurso coherente”*<sup>320</sup>.

---

<sup>318</sup> Ortega et al., Op. Cit., p. 121-122

<sup>319</sup> Ib., p. 106-109

<sup>320</sup> Silva, Patricio, Op. Cit., p. 86 (la traducción es mía)

El curso de acción que surgió de la improvisación propia de esta época temprana de la CORFO se vio ampliamente respaldado por las estadísticas: entre 1939 y 1945, la producción nacional creció a un ritmo de 4,8% anual –en el campo industrial la cifra se incrementaba a un 9,3% anual-, mientras que el crecimiento del ingreso bruto y de la disponibilidad de bienes y servicios lo hizo a un ritmo de 3,9% y 4,5% por año, respectivamente<sup>321</sup>. Todo indicaba que el país tenía un panorama auspicioso por delante y no podía sino conjeturarse que el poder de la CORFO, el organismo de avanzada que había orquestado los avances, se incrementaría durante las siguientes décadas para encabezar una renovación nacional que nos conduciría finalmente por la anhelada senda de la prosperidad.

---

<sup>321</sup> Ortega et al., Op. Cit. p. 113-114

## **IV. Reversión del Proyecto Planificador de la CORFO y Situación Actual:**

Pese a que la primera mitad del siglo XX, durante la cual se forjó el proyecto desarrollista, fue pródiga en pequeñas victorias y adelantos, todo pareció cambiar a partir del año 1952, cuando la derrota del Partido Radical en la contienda presidencial marcó el fin de una era en la que el centro político sostuvo la estrategia industrializadora a través de políticas de consenso y de alianzas con partidos situados en ambos extremos del espectro.

Los radicales se vieron debilitados por una serie de factores. Por una parte, existía un descontento generalizado con ciertas prácticas clientelistas que se habían exacerbado durante el gobierno de Gabriel González Videla, lo cual contribuyó a instalar la idea de que el país estaba sumido en una corrupción rampante. Por otro lado, el Presidente había contribuido a alienar a una porción considerable de sus partidarios al inmiscuirse en una errática política de alianzas, que lo llevó a gobernar en conjunto con la derecha durante algunos años y a promulgar la Ley de Defensa de la Democracia, que ilegalizó al Partido Comunista en 1949<sup>322</sup>.

Asimismo, la economía nacional estaba siendo socavada por inquietantes indicios de inestabilidad, los cuales contribuyeron en la gestación del malestar ciudadano que derrocó al oficialismo. Las cifras de crecimiento exhibidas durante la era de los gobiernos radicales no podían ocultar la disparidad en la repartición de la riqueza generada: si entre 1940 y 1952 la clase alta y la clase media habían visto incrementar su renta real en un 60% y en un 46%, respectivamente, la de los trabajadores sólo había aumentado en un 7%<sup>323</sup>. Asimismo, la inflación, que entre 1946 y 1952 promedió un 20,4% anual<sup>324</sup> había comenzado a afectar severamente a una enorme cantidad de chilenos, quienes veían como el poder de compra que les proporcionaban sus ingresos disminuía diariamente.

Todo esto redundó en beneficio de Carlos Ibáñez del Campo, quien se había mantenido al acecho de una oportunidad durante las dos décadas anteriores y supo capitalizar el hastío generalizado. Potenciando su imagen de militar honesto y apolítico, y enfatizando un discurso

---

<sup>322</sup> Valenzuela, Arturo, "El Quiebre de la Democracia en Chile", Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, 2013, p. 35

<sup>323</sup> Drake, "Chile: 1930-1958", Op. Cit., p. 246

<sup>324</sup> Cálculo realizado en base a la información proporcionada por: Díaz, José y Wagner, Gert, "Inflación y Tipo de Cambio: Chile 1810-2005", Instituto de Economía UC, Documento de Trabajo N° 328, 2008, p. 51-52

*“de carácter nacionalista, moralista y antioligárquico”*<sup>325</sup>, el ex Presidente logró forjarse una importante base de apoyo y resultó electo para ejercer nuevamente la máxima magistratura con un amplio margen de diferencia<sup>326</sup>.

La victoria de Ibáñez del Campo se convirtió, irónicamente, en el hito inicial de la reversión del proyecto desarrollista que él mismo había contribuido a impulsar durante su primera administración. Condicionado notoriamente en su accionar producto de su carácter personalista, el Presidente optó por unirse inicialmente a fuerzas de la izquierda populista, comandadas por los socialistas populares, que propiciaban una línea continuista respecto a las medidas que venían implementando los gobiernos radicales. Así pues, hasta fines de 1953, Ibáñez del Campo respaldó una política fiscal expansiva y el reforzamiento de la intervención estatal<sup>327</sup>, que se tradujo en la creación de la Superintendencia de Abastecimiento y Precios, y en la fundación del Banco del Estado, que buscó inmiscuir al Estado en la provisión de créditos accesibles para sectores anteriormente marginados de la actividad bancaria.

Tras ello, sin embargo, la política gubernamental sufrió un cambio drástico. El desmantelamiento de la alianza política que le había servido de apoyo y el magro desempeño económico –la inflación se disparó al 83,81%– habían debilitado la posición del Presidente, quien se veía enfrentado a una situación de conflictividad social similar a la que forzó su salida del gobierno en 1931. En estas circunstancias, no le quedó más remedio que recurrir a la derecha para poder gobernar<sup>328</sup>.

La derecha que se incorporaba al gabinete en 1954 era muy distinta a la de épocas anteriores. Si durante los gobiernos radicales algunos de sus miembros más insignes –como Arturo Matte y Jorge Alessandri– habían defendido la intervención estatal desde el Ministerio de Hacienda, el nuevo escenario le había obligado a replantearse su postura. Aunque seguía contando con poder parlamentario para poder incidir en la neutralización de las reformas contrarias a sus intereses, la compleja situación económico-social y el debilitamiento de un centro político convergente habían propiciado el surgimiento de la amenaza populista, que asomó con más fuerza aún durante los primeros años de gobierno de Ibáñez del Campo, los cuales se caracterizaron por sus enfrentamientos con el empresariado y por los rumores de un inminente Golpe de Estado. Así pues, siguiendo las sugerencias de las principales

---

<sup>325</sup> Fernández, Joaquín, “El Ibañismo...”, Op. Cit., p. 183

<sup>326</sup> Fernández y Riquelme, Op. Cit., p. 90

<sup>327</sup> Ib., p. 92-95

<sup>328</sup> Ver: Ib., p. 94-96

asociaciones empresariales, tanto conservadores como liberales llegaron a un consenso en torno al hecho de que el mejor modo de defender sus intereses era promoviendo un proyecto de modernización capitalista, en el cual la economía se estructuraría en torno a mercados libres y a la empresa privada<sup>329</sup>.

Así pues, al momento de ser convocada para formar parte del gobierno, la derecha condicionó su apoyo a la contratación de la Misión Klein-Saks, compuesta por un grupo de expertos norteamericanos que arribaron al país en 1955 con la tarea de proponer soluciones a las zozobras económicas que se experimentaban por aquel entonces. En consonancia con el marcado sesgo monetarista de sus miembros, la misión determinó que la causa de la inflación y de los demás desequilibrios macroeconómicos residía en el crecimiento desproporcionado del aparato público, que causaba un déficit público permanente y que era financiado con emisiones de moneda no respaldadas por un aumento similar de la producción. De este modo, el remedio sugerido se ajustaba a las nuevas propuestas de la derecha, y consistían en limitar la injerencia que el Estado tenía sobre los mercados, manifestada en la determinación de los precios, de las tasas cambiarias y arancelarias, así como en el control del sistema previsional y en la constante aplicación de subsidios y de ajustes automáticos de sueldos y salarios<sup>330</sup>.

Este diagnóstico fue enormemente controvertido, ya que desde la izquierda se atribuía la responsabilidad de la crisis económica a otro tipo de causas, más políticas que técnicas. En realidad, los factores conducentes a la inflación desatada que sufrió el país durante aquellas décadas son múltiples y complejos, incluso para quienes los analizan con décadas de distancia; en uno de los estudios más citados al respecto, Hirschman afirmó que ella no era más que el resultado de la postergación de una lucha entre diversos grupos sociales de intereses contrapuestos para aumentar su participación en el producto nacional, a los que se buscaba apaciguar a través del incremento simultáneo de sus ingresos, lo cual implicaba mantener las condiciones sociales preexistentes al costo de generar un aumento del circulante<sup>331</sup>.

La falta de consenso en torno a las medidas propuestas<sup>332</sup>, el malestar social que se venía gestando a raíz de las medidas contractivas y que alcanzó su epítome en las jornadas de protesta iniciadas el 2 de abril de 1957<sup>333</sup>, y el nuevo giro en la política de alianzas llevada a

---

<sup>329</sup> Correa, "Con las Riendas del Poder", Op. Cit., p. 213-219

<sup>330</sup> Correa et al., Op. Cit., p. 203

<sup>331</sup> Hirschman, Op. Cit., p. 236-238

<sup>332</sup> Medina, Op. Cit., p. 209

<sup>333</sup> Correa et al., Op. Cit., p. 204

cabo desde el gobierno –el Presidente gobernó los últimos dos años con el apoyo transversal de los partidos de centroizquierda, convocados por una agenda reformista que buscaba garantizar la transparencia electoral- incidieron en la tibieza con la cual Ibáñez del Campo aplicó las propuestas de la comisión<sup>334</sup>. La frustración de esta tentativa de cambio acabó por convencer a la derecha de que para materializar sus planes transformadores debía inevitablemente hacerse con el control del Poder Ejecutivo<sup>335</sup>.

Para cuando se llegó a esta conclusión, se habían conjugado una serie de factores que favorecían las pretensiones presidenciales del sector. Por un lado, la política partidaria había experimentado una revigorización, facilitada por la errática conducción política de Ibáñez del Campo y por el nulo cumplimiento de las expectativas que éste había generado; por otro lado, la derecha había hallado al candidato propicio para actuar como portavoz de sus nuevas orientaciones. Jorge Alessandri Rodríguez –pese a haber ejercido como ministro de Hacienda durante la época de los radicales-, había sido empresario antes de dedicarse a los asuntos públicos, y a partir de 1955 había presidido la CPC, cargo desde el cual concentró sus esfuerzos en la promoción de una mayor liberalización económica<sup>336</sup>. Proclamado conjuntamente por los partidos Conservador y Liberal, aunque manteniéndose en el papel como independiente, Alessandri cautivó a un sector del país con su perfil tecnocrático y le bastó obtener el 31,2% de los sufragios en la elección presidencial de 1958 para llegar a La Moneda, superando en una ajustada contienda a la carta del FRAP, Salvador Allende, quien recibió el 28,6% de los votos; el estrecho margen que los separaba pudo haberse esfumado si es que Antonio Zamorano no hubiera levantado su candidatura desde la izquierda extrapartidaria, la cual le reportó el 3,3% de las preferencias. En tercera posición había quedado Eduardo Frei Montalva, con un 20,5% de los votos, que realizaban la cruzada de su partido político, la Democracia Cristiana (DC), por hacerse con el centro político, la cual implicaba desplazar a los radicales de dicho espacio<sup>337</sup>.

Si bien los resultados electorales opacaron un tanto la victoria de la derecha –no solamente se había obtenido una mayoría relativa, dejando al país dividido en tres tercios, sino que además la izquierda se había erigido como una amenaza más real que nunca-, ellos no conllevaron a una restricción en los ambiciosos propósitos del nuevo gobierno, cuya

---

<sup>334</sup> Fernández y Riquelme, Op. Cit., p. 100-101

<sup>335</sup> Correa, “Con las Rendas del Poder”, Op. Cit., p. 239-240

<sup>336</sup> Correa et al., Op. Cit., p. 207

<sup>337</sup> Ib., p. 206

instalación supuso el inicio de un nuevo intento por desarmar el entramado del Estado Desarrollista, el que, a diferencia de lo que había ocurrido recientemente, sería llevado a cabo con verdadera convicción.

Apoyado por un gabinete de estilo gerencial -que buscó imprimirle al sector público la lógica del mundo privado del cual provenían muchos de sus miembros- y sustentado en la creencia de que la libre interacción de las fuerzas de mercado operaría mejor en función del bien común que una economía intervenida, Alessandri, sin abandonar del todo la estrategia industrializadora, buscó convertir a la empresa privada en el motor del desarrollo y liberarla del control estatal<sup>338</sup>. Para estos efectos, procedió a aplicar sistemáticamente algunas recomendaciones que la Misión Klein-Saks había formulado en vano algunos años antes, entre las cuales se hallaban la liberalización de los precios, la supresión de los controles de movimiento de capitales y la disminución de los aranceles<sup>339</sup>.

Sin embargo, el curso de acción proyectado iba mucho más allá de estas medidas concretas, apuntando a la modificación de los elementos centrales del cuerpo normativo que sustentaba la doctrina del intervencionismo público. De este modo, se busca frenar las nuevas iniciativas empresariales del Estado, para privilegiar de ahí en adelante su labor subsidiaria de la actividad privada<sup>340</sup>. Asimismo, se buscó limitar la acción de la CORFO, institución central del desarrollismo, la cual *“fue reconvertida: ahora su tarea era formular un plan decenal de fomento a la producción, asesorar a la empresa privada en su proceso de modernización, y otorgar créditos de largo plazo con fines de fomento, suspendiendo sus inversiones directas y procediendo a privatizar su participación en la mayoría de las empresas bajo su control”*<sup>341</sup>.

Aunque inicialmente la nueva línea gubernamental rindió frutos, al cabo de poco tiempo la economía volvió a tambalear. La abrupta apertura del país no atrajo los niveles de inversión nacional y extranjera que se habían esperado y pronto condujo a un grave déficit en la balanza comercial. Estas desmejoradas condiciones fueron vitales para determinar la reversión del proceso liberalizador, pero no fueron el único factor relevante. También surtieron efectos la integración de los radicales al gobierno en 1961 –vital para poder mantener

---

<sup>338</sup> Boeninger, Edgardo, “Democracia en Chile: Lecciones para la Gobernabilidad”, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1997, p. 117

<sup>339</sup> Correa et al., Op. Cit., p. 208

<sup>340</sup> Pinto, Aníbal, “Estado y Gran Empresa: De la Precrisis hasta el Gobierno de Jorge Alessandri”, Colección de Estudios CIEPLAN N° 16, Santiago, 1985, p. 31

<sup>341</sup> Correa et al., Op. Cit., p. 208

el control sobre el Congreso<sup>342</sup>- y, sobretodo, la exacerbación de la lógica bipolar de la Guerra Fría en la región latinoamericana tras la consumación de la Revolución Cubana. El descalabro que supuso para Estados Unidos el ascenso al poder de Fidel Castro conllevó a que dicho país fundase en 1960 la Alianza para el Progreso, a través de la cual canalizó sustanciosos recursos económicos a los gobiernos de la región, que debieron comprometerse a adoptar una serie de medidas progresistas para recibirlos, las cuales se estimaban urgentes para aminorar la tensión social característica del subcontinente y, en particular, de nuestro país, donde la izquierda ya había dado muestras de su capacidad para capitalizar el descontento de las masas. De este modo, el gobierno de Alessandri, necesitado de la inyección de recursos e inerte ante la presión norteamericana, se vio forzado a impulsar una serie de políticas que reforzaron la intervención y el rol transformador del Estado, tales como –por ejemplo- aquellas que dieron inicio a la Reforma Agraria<sup>343</sup>.

La polarización global, sin embargo, no sólo sería un factor importante para coartar los planes de Alessandri, sino que también para determinar al sucesor de éste en las decisivas elecciones de 1964. La avanzada izquierdista, que se había consolidado desde 1958, potenció indirectamente a la opción presidencial de la DC, representada por Eduardo Frei Montalva, cuyo partido había logrado posicionarse en el centro del espectro político y era el mejor aspectado para derrotar al FRAP, encabezado nuevamente por Salvador Allende. En virtud de esto, Frei Montalva no sólo recibió el apoyo de la derecha –que se abstuvo de inscribir un candidato propio para evitar una dispersión de votos que pudiera favorecer a Allende-, sino que también de los norteamericanos, quienes movilizaron ingentes recursos en su favor. La incidencia de estos respaldos se reflejaría en el 56% de los votos con los que el candidato demócratacristiano resultaría electo, los cuales le permitirían alcanzar una mayoría absoluta que no se había podido obtener en las tres elecciones precedentes<sup>344</sup>.

Con la elección de Frei Montalva se da inicio a lo que Mario Góngora denominó como la “era de las planificaciones globales”, en la cual la tecnocracia y las alianzas políticas transversales pierden la relevancia de antaño y *“el espíritu del tiempo tiende en todo el mundo a proponer utopías (o sea, grandes planificaciones) y a modelar conforme a ellas el*

---

<sup>342</sup> Ib., p. 210

<sup>343</sup> Ib., p. 213-215

<sup>344</sup> Ib., p. 242-245

*futuro*”<sup>345</sup>. En realidad, la particularidad de esta época no es tanto la proliferación de la utopía –que tuvo un rol fundamental en la historia del continente desde la llegada de los conquistadores europeos<sup>346</sup>- como su conversión en eje de las decisiones públicas.

El Estado Desarrollista que hasta entonces había prevalecido -con breves interrupciones durante los dos gobiernos anteriores- se había caracterizado por erigirse como el motor de la industrialización nacional, proceso que conducía con la esperanza de disminuir la brecha existente con los países más avanzados y de mejorar así las condiciones de vida de la población; era este propósito el que lo llevaba a ejercer funciones de planeación dentro de una economía capitalista, en la cual intervenía para corregir distorsiones y para promover la producción nacional, llegando incluso a actuar como empresario en áreas estratégicas para la consecución de este objetivo.

A diferencia del anterior, el nuevo Estado Desarrollista que germinaría en los años de Frei Montalva era más ambicioso en sus propósitos. Siguiendo el esquema diseñado por la CEPAL, el gobierno suscribió al diagnóstico estructuralista, que, si bien respaldaba la conducción que había asumido el Estado en el campo económico, se mostraba crítico con que éste limitase su protagonismo a aquel único ámbito, proponiendo en cambio su intervención para modificar los cimientos sobre los cuales el país se había erigido, los que obstaculizaban el desarrollo nacional. Se propuso así, por una parte, fortalecer al mundo rural, tradicionalmente marginado de la economía de mercado y del quehacer político; para esto, se aprobó la sindicalización campesina y se amplió la Reforma Agraria iniciada por Alessandri. También se intentó empoderar y cambiar la forma de sociabilidad preeminente en los sectores populares, creando las juntas vecinales. Además, el Estado reasumió el rol económico preponderante que había intentado restringir Alessandri, haciéndose cargo de empresas y adquiriendo el control del cobre, el cual sería “chilenizado” durante estos años<sup>347</sup>.

De este modo, hacia fines de la década de 1960, el estatismo vivía un nuevo período de esplendor. Los intentos de romper con ciertos cuellos de botella de la economía nacional, como la inadecuada formación de capital, hicieron que el Estado redoblase su apuesta. Las bajas tasas de ahorro y de inversión directa que exhibía el país en comparación con sus vecinos hicieron que la proporción de inversión pública en la formación de capital interno

---

<sup>345</sup> Góngora, Op. Cit., p. 304

<sup>346</sup> Fernández, Beatriz, “La Utopía de América”, Anthropos, Madrid 1992, p. 433-443

<sup>347</sup> Correa et al., Op. Cit., p. 246-247

bruto aumentara de un 46,6 a un 74,8% entre 1960 y 1969<sup>348</sup>; este protagonismo no se limitaba a la inversión directa, ya que para entonces el 50% del total de los créditos que circulaban en el país provenían del Estado<sup>349</sup>. Esto, sin embargo, no implicó que el Estado modificase las líneas de acción que había adoptado décadas atrás, manteniendo siempre un rol complementario en lugar de uno competitivo; de hecho, de las 140 empresas en cuya creación intervino el Estado entre 1939 y 1970, sólo 33 pertenecían totalmente a éste, mientras que el resto de ellas eran de propiedad mixta, o bien fueron vendidas al sector privado o cerradas por decisión del propio aparato estatal<sup>350</sup>.

En este contexto, resulta paradójico que, precisamente durante estos años, la CORFO, el organismo planificador por excelencia en Chile, haya sido despojada de sus principales responsabilidades. En efecto, el gobierno falangista creó la Oficina de Planificación (ODEPLAN), un organismo perteneciente al Poder Ejecutivo y, por ende, sujeto al poder del Presidente de la República, al cual se le delegaría la responsabilidad de la planificación económica<sup>351</sup>. La CORFO –un mero vestigio de tiempos pasados, tras haber sido privada de muchas de sus atribuciones por los gobiernos de Alessandri y Frei Montalva- perdía así su misión fundacional y era reemplazada por una entidad que respondía a criterios estrictamente políticos y que pasaba a depender directamente de los designios del gobierno de turno.

La fructífera labor reformista de estos años no fue suficiente para impedir la radicalización política, impulsada, entre otros factores, por el fortalecimiento y la emancipación del mundo rural, por la ampliación del electorado a partir de la reforma electoral de 1962 –que decretó la obligatoriedad del voto-, por los cambios doctrinarios al interior de la Iglesia Católica y por la fuerza centrífuga que ejerció la DC, cuyo proyecto multclasista y hegemónico dificultó los acuerdos con otros sectores políticos y los obligó a extremar sus posiciones para no ver mermada sus respectivas identidades<sup>352</sup>.

Esta atmósfera confusa permitió que la izquierda llegara finalmente al gobierno de la mano de Salvador Allende, quien se impuso en unas reñidas elecciones en 1970 con un 36,3% de los votos. La principal misión del nuevo régimen consistía en materializar la revolución socialista por la vía democrática, bajo la cual subyacía una modificación conceptual referente

---

<sup>348</sup> Angell, Alan, "Chile, De Alessandri a Pinochet: En Busca de la Utopía", Editorial Andrés Bello, Santiago, 1993, p. 21-22

<sup>349</sup> Valenzuela, Op. Cit., p. 44

<sup>350</sup> Muñoz, Op. Cit., p. 107-109, 114

<sup>351</sup> Silva, Op. Cit., p. 840

<sup>352</sup> Scully, Op. Cit., p. 182-220

al desarrollo, que sería alcanzado mediante una estatización total de la economía, funcional a la construcción de una futura sociedad sin clases sociales. Esta tarea condujo a Allende a extremar en todos los ámbitos las políticas previamente implementadas por la DC, tarea que se vio facilitada por la enorme concentración de atribuciones que había logrado acumular el Poder Ejecutivo en los años previos. Las suspicacias y antipatías que generaba esta propuesta en un país y un mundo polarizado se acentuaron producto del catastrófico estado de la economía, afectada por una inflación que alcanzó un 605,9%<sup>353</sup>. Así, las tensiones acabaron estallando el 11 de septiembre de 1973, en un episodio que marcó el fracaso de la clase política y de los sucesivos proyectos desarrollistas que se habían levantado a lo largo de las décadas precedentes.

Aunque las causas de la ruptura del orden democrático son numerosas e intrincadas, no cabe duda que ella también puede entenderse como una expresión del fracaso de las tentativas transformadoras a las que el país se había consagrado durante las décadas precedentes. La concentración de la riqueza en un pequeño sector de la población y el bajo nivel de productividad, que entre 1950 y 1973 había crecido a una tasa inferior al 1% anual, muy por debajo del resto de las naciones occidentales<sup>354</sup>, incidieron en el descalabro que experimentó el país.

Sin embargo, el fracaso del modelo de desarrollo hacia adentro no tuvo lugar solamente en Chile, sino en toda Latinoamérica, donde aquel produjo fuertes distorsiones e inestabilidades. La aplicación de mecanismos proteccionistas, tales como altas tasas aduaneras, restricciones a la importación y tipos de cambio múltiple no generaron el efecto deseado en las industrias, que estaban plagadas de ineficiencias producto de la estructura oligopólica de los mercados nacionales, caracterizados por sus infranqueables barreras de entrada y por sus reducidos tamaños, que dificultaban la disminución en los costos de producción por unidad e impedían el aprovechamiento de economías de escala. Todo esto impidió que se generase una dinámica interna capaz de dar paso a una industria de bienes de capital, lo cual, paradójicamente, acentuó la dependencia de los países de la región, cuyas industrias eran intensivas en importaciones de tecnología e insumos procedentes desde el hemisferio norte. Los enormes gastos generados por la importación de dichos bienes, sumados a un debilitamiento del sector exportador –causado por una actividad regulatoria

---

<sup>353</sup> Angell, Op. Cit., p. 18

<sup>354</sup> Meller, "Un Siglo...", Op. Cit., p. 53

tendiente a favorecer a la industria por sobre el sector primario, y por un deterioro en los términos de intercambio de los productos latinoamericanos tras el fin de la Guerra de Corea- dieron paso a balanzas de pago negativas y a déficits presupuestarios, los cuales, junto a las distorsiones causadas por los mecanismos proteccionistas, acabaron generando presiones inflacionarias e inestabilidades políticas insostenibles<sup>355</sup>.

Esto, sin embargo, no implica que todo modelo de desarrollo hacia dentro esté destinado al desmoronamiento; los casos de Japón, Corea del Sur y Singapur son prueba de ello. Las particularidades del caso chileno también indican que parte del fracaso se puede atribuir a la falta de consistencia del proyecto desarrollista más que a defectos intrínsecos de éste. Más allá de los vaivenes políticos que se produjeron una vez que los radicales perdieron el poder, el erróneo criterio de asignación de los recursos públicos -que se canalizaron indiscriminadamente hacia todas las industrias capaces de sustituir importaciones en lugar de focalizarlos en aquellas en las cuales el país tenía una ventaja estratégica o en las que tuvieran el potencial de diversificar la base industrial a través de una serie de encadenamientos hacia adelante-, limitó los avances a la aparición de una industria de bienes intermedios y conspiró contra la posibilidad de consolidar una industria de bienes de capital<sup>356</sup>.

La inconsistencia, a su vez, se vio reflejada en el descuido de otros aspectos, que fue determinante para que los resultados obtenidos no fueran los esperados. Así, por ejemplo, se suele destacar la incoherencia con la cual se aplicaron los mecanismos proteccionistas, los desequilibrios internos que generaron las políticas de fomento -que tuvieron como principal damnificado al sector agrícola- y los nulos intentos por redistribuir la riqueza, lo que impidió el crecimiento del mercado interno<sup>357</sup>.

Sea cual fuere la causal del fracaso del Estado Desarrollista, lo cierto es que el establecimiento del régimen militar de Augusto Pinochet supuso el fin definitivo de éste, aunque no el de las planificaciones globales. La implementación del neoliberalismo en Chile transformó radicalmente el sistema económico, que pasó a regirse completamente por las directrices impuestas por el mercado. Así, a partir del segundo año de gobierno, se aplicó una terapia de shock a la economía chilena, que implicó, entre otras cosas, unificar el tipo de cambio, liberalizar los precios, abrir las fronteras -hacia 1973 la tasa arancelaria nominal

---

<sup>355</sup> Bulmer-Thomas, p. 323-335

<sup>356</sup> Muñoz, Óscar, "Chile y su Industrialización: Pasado, Crisis y Opciones", CIEPLAN, Santiago, 1986, p. 109-110

<sup>357</sup> Ver: Muñoz, "Chile y su Industrialización...", Op. Cit., p. 113-123

promedio en Chile había alcanzado un 105% sobre el precio del producto-, y disminuir la inversión pública, que entre 1974 y 1975 se redujo en un 50%. Los efectos de estas medidas fueron inmediatos y acabaron por destruir las pretensiones industrialistas del país, ya que en un solo año la producción en el sector económico secundario había disminuido en un 25%, y a partir de entonces ya no se volvería a recuperar más<sup>358</sup>.

En concordancia con este nuevo proyecto, el Estado asumió un rol subsidiario en la provisión de bienes y servicios, lo cual supuso que se privatizaran gran parte de las empresas que eran propiedad del Estado a través de CORFO; así, si en 1973 había 300 de estas empresas, hacia 1980 sólo quedaban 24, y muchas de ellas estaban en proceso de ser transferidas a particulares<sup>359</sup>. De este modo, el Estado se convirtió en una entidad exclusivamente reguladora, concentrando sus esfuerzos en normar y fiscalizar los mercados para garantizar su buen funcionamiento, para lo cual se estableció un marco normativo que incluyó leyes de defensa de la libre competencia, de flexibilización laboral, y de privatización de la educación, la salud, y la seguridad social, la cual quedaría ligada al mercado de capitales y supondría una importante inyección de recursos para éste<sup>360</sup>. Sin embargo, más importante que este tipo de disposiciones, fue la promulgación de la Constitución de 1980, que consagró estas transformaciones a nivel supralegal e impuso numerosos cerrojos para impedir que se modificase el modelo imperante<sup>361</sup>.

No es de extrañar entonces, que la recuperación de la democracia en 1990 situase en una encrucijada a los nuevos detentadores del poder, un grupo de partidos políticos reunidos en la Concertación de Partidos por la Democracia, en la cual convergían –en un precario equilibrio- seguidores del humanismo cristiano y de la socialdemocracia. Aunque no todos ellos comulgaban ideológicamente con la economía de mercado que habían heredado, el margen de maniobra que tenían era escaso desde un punto de vista político y jurídico, por lo que optaron por ajustar sus políticas al modelo existente, el cual se consolidó durante los veinte años de gobierno de la Concertación y los cuatro años subsiguientes de gobierno de la

---

<sup>358</sup> Angell, Op. Cit., p. 101

<sup>359</sup> Ib., p. 101

<sup>360</sup> Véase: Meller, “Un Siglo...”, Op. Cit., p. 184, y Larrañaga, Óscar, “Las Nuevas Políticas de Protección Social en Perspectiva Histórica”, Documento de Trabajo 2010-4, PNUD Chile, Santiago, p. 11-12

<sup>361</sup> Atria, Fernando et al., “El Otro Modelo: Del Orden Neoliberal al Régimen de lo Público”, Debate, Santiago, 2013, p. 19-21

derecha, pese a que se le aplicaron reformas concretas para eliminar algunos enclaves autoritarios e imperfecciones del sistema socioeconómico<sup>362</sup>.

El rol coadyuvante que asumió el Estado en el campo económico fue complementado por políticas asistencialistas que promovieron una mayor justicia social, vital para garantizar la estabilidad del país. Aunque, proporcionalmente, la participación del gasto social no aumentó de manera significativa en los primeros años de gobierno de la Concertación, éste sí se vio incrementado cuantitativamente producto de la mayor inserción del país en la economía global, y además se volvió más efectivo producto del perfeccionamiento de su focalización<sup>363</sup>. El resultado fue sumamente auspicioso y al cabo de dos décadas, millones de personas habían superado la línea de la indigencia y de la pobreza; de hecho, se estima que entre 1990 y 2013 la pobreza se redujo de un 38,6% a un 7,8% de la población<sup>364</sup>.

Las cuentas alegres, sin embargo, no fueron capaces de ocultar las precariedades que aún afectaban a una enorme cantidad de chilenos. El mayor acceso al consumo estuvo asociado a un creciente nivel de endeudamiento –hacia 2014 el ratio de deuda sobre el ingreso de los hogares alcanzaba un promedio de 74,6%<sup>365</sup>- y a nuevos tipos de aspiraciones y frustraciones derivadas del empoderamiento de los ciudadanos en tanto consumidores. Estos problemas que habían permanecido latentes durante largo tiempo, salieron a flote durante el año 2006, con motivo de las masivas movilizaciones de estudiantes secundarios, y se potenciaron tras el estallido de la crisis inmobiliaria en Estados Unidos, que a inicios del año 2008 se había expandido a todo el mundo, deslegitimando la vigencia de los postulados que habían sostenido al capitalismo globalizado desde el fin de la Guerra Fría.

Esta deslegitimación se ha traducido en la proliferación de movimientos de protesta a nivel mundial, que en muchos casos se han visto encauzados institucionalmente por partidos y políticos populistas que han sabido obtener réditos de esta disconformidad y han puesto en riesgo la libre circulación de personas, bienes y servicios, y la continuidad de entidades multilaterales, como la Unión Europea. Asimismo, la ruptura del orden prevaleciente ha suscitado nuevos debates académicos a partir de las críticas que han formulado a la economía

---

<sup>362</sup> Garretón, Manuel Antonio, "Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado: Los Gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010", Editorial ARCIS-CLACSO-PROSPAL, Santiago, 2012, 175-179

<sup>363</sup> Yáñez, Eugenio, "Economía Social de Mercado en Chile: ¿Mito o Realidad?", Ediciones Altazor, Viña del Mar, 2013, p. 155-158

<sup>364</sup> Larrañaga, Osvaldo y Rodríguez, María Eugenia, "Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile, 1990 a 2013", Documento de Trabajo, UNDP Chile, Santiago, 2014, p. 16-17

<sup>365</sup> Echeverría, Francisca, "Endeudamiento y Pobreza", Informe N°16, Idea País, Santiago, 2014, p. 3

neoclásica intelectuales tan diversos como Joseph Stiglitz<sup>366</sup>, Tony Judt<sup>367</sup> o Thomas Picketty<sup>368</sup>, quienes han evidenciado las debilidades de la desregulación y el riesgo que implican para la democracia las crecientes desigualdades que entraña la liberalización económica.

El resquebrajamiento del antiguo consenso ha obligado a replantear el concepto de Estado, que, producto de la enorme desigualdad global y de los desafíos que plantea el calentamiento global, ha vuelto a ser percibido como una entidad redistribuidora y como un instrumento de cambio.

En nuestro país esta redefinición cobra aún mayor relevancia. El surgimiento de una economía basada en el conocimiento y en el flujo de la información, obligará a Chile a efectuar transformaciones importantes para mantenerse en la avanzada de las transformaciones tecnológicas y de campos de estudio potencialmente transformadores, como la biotecnología y la robótica. En este contexto, la acción del Estado será fundamental para promover la adaptación a este nuevo escenario y para forjar, desde el ámbito público, un nuevo proyecto nacional en consonancia con los tiempos que corren. Obviar estos cambios y los desafíos que ellos nos plantean puede implicar que Chile vuelva a quedar en la retaguardia mundial, tal como sucedió en el siglo XX, pese a los esfuerzos desarrollistas.

---

<sup>366</sup> Stiglitz, Joseph, "El Malestar en la Globalización, Punto de Lectura, Madrid, 2007

<sup>367</sup> Judt, Tony, "Algo Va Mal", Taurus, Madrid, 2010

<sup>368</sup> Picketty, Thomas, "El Capital en el Siglo XXI", Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2014

## **Conclusión:**

La historia del siglo XX comprime en sólo cien años un conjunto de transformaciones y episodios traumáticos que se sucedieron con una velocidad inusitada y desconocida hasta entonces para la humanidad. Dentro de este contexto rupturista, el abandono del liberalismo, que hasta entonces imperaba en el mundo entero, fue uno de los principales hitos de los primeros años de centuria, repercutiendo con mucha fuerza en nuestro país.

Si bien es cierto que la Gran Depresión –que puso en evidencia la dependencia económica de nuestro país- fue un factor decisivo en la validación del estatismo en Chile, éste venía surgiendo con anterioridad a dicha crisis y respondía también a otros factores, tales como el empoderamiento de la clase obrera y media, y el desplazamiento del espectro político producto del surgimiento de partidos representativos de los intereses de dichos sectores sociales.

Con la llegada del Frente Popular al poder, el Partido Radical gobernó a partir de políticas de consenso, y de este modo fue capaz de articular un proyecto nacional de corte desarrollista, que venía siendo promovido anteriormente por los gremios empresariales, estrechamente ligados a la derecha. El objetivo consistía en industrializar al país, y para ello era necesario que se aplicasen todos los mecanismos proteccionistas al alcance de la ley, de modo que se pudiesen sustituir las importaciones primero, y luego se pasase a una fase más avanzada que incluyese la consolidación de la industria de bienes de capital, la cual requería también de una mayor intervención del Estado, único agente capaz de proveer el capital necesario para cumplir con estos propósitos.

El eje de este nuevo proyecto nacional, la CORFO, fue creada tras el terremoto de Chillán, en 1939, que sirvió como pretexto para presentar una Ley de Reconstrucción y Fomento que pretendía no sólo reparar los daños materiales causados por dicho cataclismo, sino reasentar las bases del sistema económico nacional. Aunque la discusión en el Congreso Nacional fue larga y acalorada, dado que la nueva institucionalidad empoderaba ostensiblemente al Estado, ella fue finalmente aprobada, en un acuerdo que reposaba más en una convicción transversal de todos los sectores políticos, que en una transacción oculta, como han señalado algunos autores.

Paradójicamente, la aprobación de la ley que creó la CORFO acabó por devaluar el propio poder y alcance de la ley en nuestro sistema jurídico. En efecto, la deslegitimación del rol transformador del Congreso Nacional, consumada tras largos años de frustraciones, condujo al establecimiento de un poderoso aparato técnico-administrativo -cuya máxima encarnación fue la CORFO-, el cual se haría cargo de evaluar y ejecutar los planes que requería el país para concretar los ambiciosos planes de desarrollo. Esta modificación acabó por depreciar el valor de la deliberación pública y empoderó al Poder Ejecutivo y a la tecnocracia, que conservan hasta hoy su preponderancia en la elaboración de las políticas públicas.

En la práctica, más allá del significado que tuvo para el sistema jurídico, la CORFO se erigió como un organismo indispensable, dado que a través de éste el Estado ejerció funciones empresariales, así como de promoción y planificación económica. Su labor resultó ser especialmente fructífera durante su primera década de existencia, en la cual logró crear la industria pesada en Chile, además de electrificar e impulsar la actividad petrolera en el país. Asimismo, se convirtió en un importante agente en el exterior, donde estableció nexos con las principales entidades financieras, de las cuales recibió créditos que fueron vitales para capitalizar a un sinnúmero de empresas nacionales, que fueron fruto de una provechosa alianza público-privada.

Sin embargo, a partir de 1955 los gobiernos comienzan a hacer intentos para revertir el proyecto desarrollista conducido por la CORFO y desde la derecha se diseña un nuevo plan modernizador para el país, basado en una liberalización económica que permitiría eliminar muchas de las distorsiones generadas por las políticas proteccionistas. No obstante ello, dichas tentativas fracasaron y tras la elección de Eduardo Frei Montalva se inicia un período de resurgimiento del desarrollismo, esta vez marcado por la influencia del estructuralismo y por la prevalencia de la planificación política por sobre criterios puramente tecnocráticos. La elección de Salvador Allende y la posterior ruptura del orden democrático ponen un fin definitivo al proyecto desarrollista, que es reemplazado por un plan igualmente ambicioso, el del neoliberalismo, el cual prevalece hasta la actualidad.

A pesar de esto, los cuestionamientos que ha debido enfrentar el modelo imperante y las nuevas necesidades a las que nos enfrenta el cambio de era que estamos viviendo nos obligan a replantearnos el contenido del proyecto nacional y la función que cumple el Estado

dentro de éste. Es así como se empieza a visibilizar una nueva encrucijada, en la cual el país, una vez más, cual Sísifo en el inframundo, se esmerará en cargar una gran roca hasta la cima de la empinada montaña.

## Bibliografía:

1. ANDERSON, PERRY, “El Estado Absolutista”, Editorial Siglo XXI, Ciudad de México, 1987
2. ANGELL, ALLAN, “Chile, De Alessandri a Pinochet: En Busca de la Utopía”, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1993, p. 21-22
3. ARELLANO, JUAN PABLO, “Políticas Sociales y Desarrollo. Chile, 1924-1984”, CIEPLAN, Santiago, 1985
4. ATRIA, FERNANDO et al., “El Otro Modelo: Del Orden Neoliberal al Régimen de lo Público”, Debate, Santiago, 2013
5. BAEZA, ANDRÉS et al., “XX: Historias del Siglo Veinte Chileno”, Ediciones B, Santiago, 2008
6. BAROZET, EMMANUELLE, “El Valor Histórico del Pituto: Clase Media, Integración y Diferenciación Social en Chile”, Revista de Sociología, Universidad de Chile, Santiago, 2006
7. BAROZET, EMMANUELLE; y ESPINOZA, VICENTE, “¿De qué Hablamos Cuando Decimos Clase Media? Perspectivas Sobre el Caso Chileno”, en “El Arte de Clasificar a los Chilenos. Enfoques sobre los Modelos de Estratificación en Chile”, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, 2009
8. BERLIN, ISIAH, “Liberty”, Oxford University Press, Oxford, 2013
9. BLAKEMORE, HAROLD, “Chile, desde la Guerra del Pacífico hasta la Depresión Mundial, 1880-1930, en: Bethell, Leslie (ed.), “Historia de América Latina, Tomo X”, Cambridge University Press/Editorial Crítica, Barcelona, 1992
10. BOBBIO, NORBERTO, “Estado, Gobierno y Sociedad: Por una Teoría General de la Política”, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2010
11. BOBBIO, NORBERTO, “Liberalism and Democracy”, Verso Editorial, London, 1990
12. BOBBIO, NORBERTO, “Teoría General de la Política”, Editorial Trotta, Madrid, 2003
13. BOENINGER, EDGARDO, “Democracia en Chile: Lecciones para la Gobernabilidad”, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1997

14. BORON, ATILIO, “El Estudio de la Movilización Política en América Latina: La Movilización Electoral en la Argentina y Chile”, en *Desarrollo Económico* V. 12, N° 46, 1972
15. BULMER-THOMAS, VICTOR, “La Historia Económica de América Latina desde la Independencia”, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2000
16. BURY, JOHN, “The Idea of Progress”, Cosmo Classics, New York, 2008
17. CARIOLA, CARMEN y SUNKEL, OSVALDO, “La Historia Económica de Chile, 1830-1930: Dos Ensayos y una Bibliografía”, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1982
18. CHANG, HA-JOON, “The Economic Theory of the Developmental State”, en: Woo-Cummings (ed.), “The Developmental State”, Cornell University Press, Ithaca, 1999
19. CONTARDO, ÓSCAR, “Siútico”, Ediciones B, Santiago, 2009
20. CORDERO, EDUARDO, “La Dogmática Constitucional de la Propiedad en el Derecho Chileno”, en *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, Volumen XIX, Valdivia, 2006
21. CORREA, SOFÍA, “Arturo Alessandri y los Partidos Políticos en su Segunda Administración”, en: Álamos, Ignacia; Aylwin, Mariana; Correa, Sofía; Cruz, Nicolás; González, Juan Carlos; Krzeminski, Victoria; Orrego, Claudio; y Serrano, Sol, “7 Ensayos sobre Arturo Alessandri Palma”, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, 1979
22. CORREA, SOFÍA, “Con las Rendas del Poder. La Derecha Chilena en el Siglo XX”, DeBolsillo, Santiago, 2011
23. CORREA, SOFÍA, “El Corporativismo como Expresión del Socialcristianismo”, en *Revista Teología y Vida*, Vol. XLIX, Santiago, 2008
24. CORREA, SOFÍA; FIGUEROA, CONSUELO; JOCELYN-HOLT, ALFREDO; ROLLE, CLAUDIO; y VICUÑA, MANUEL, “Historia del Siglo XX Chileno”, Editorial Sudamericana, Santiago, 2001
25. CUMPLIDO, FRANCISCO y TAPIA, JORGE, “Evolución del Concepto de Soberanía en el Derecho Constitucional Moderno”, en: *Revista de Derecho Público*, N° 1, Universidad de Chile, Santiago, 1963
26. DE RAMÓN, ARMANDO, “Estudio de una Periferia Urbana: Santiago de Chile, 1850-1900”, en *Revista Historia*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1985

27. DÍAZ, JOSÉ y WAGNER, GERT, “Inflación y Tipo de Cambio: Chile 1810-2005”, Instituto de Economía UC, Documento de Trabajo N° 328, 2008
28. DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, “Resultados del X Censo de Población Efectuado el 30 de noviembre de 1930 y Estadísticas Comparativas con Censos Anteriores, Volumen I”, Imprenta Universo, Santiago, 1931
29. DONOSO, RICARDO, “Alessandri, Agitador y Demoleedor”, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1952
30. DRAKE, PAUL, “Chile, 1930-1958”, en: Bethell, Leslie (ed.), “Historia de América Latina: Tomo XV”, Cambridge University Press/Editorial Crítica, Barcelona, 2002
31. DRAKE, PAUL, “Socialismo y Populismo”, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, 1992
32. ECHEVERRÍA, FRANCISCA, “Endeudamiento y Pobreza”, Informe N°16, Idea País, Santiago, 2014
33. ENCINA, FRANCISCO ANTONIO, “Nuestra Inferioridad Económica”, Editorial Universitaria, Santiago, 1981
34. EYZAGUIRRE, JAIME, “Fisonomía Histórica de Chile”, Editorial Universitaria, Santiago, 1998
35. FALETTO, ENZO, “Dimensiones Sociales, Políticas y Culturales del Desarrollo”, Editorial Catalonia, Santiago, 2007
36. FERNÁNDEZ, BEATRIZ, “La Utopía de América”, Anthropos, Madrid 1992
37. FERNÁNDEZ, JOAQUÍN, “El Ibañismo (1937-1952): Un Caso de Populismo en la Política Chilena”, Instituto de Historia de la Universidad Católica, Santiago, 2008
38. FERNÁNDEZ, JOAQUÍN y RIQUELME, ALFREDO, “La Vida Política”, en: Fernandois, Joaquín y Ulianova, Olga, “Historia Contemporánea de Chile: Tomo 4: 1930-1960. Mirando Hacia Dentro”, Editorial Taurus, Madrid
39. FUKUYAMA, FRANCIS, “The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution”, Farrar, Strauss and Giroux, New York, 2012
40. GARRETÓN, MANUEL ANTONIO, “Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado: Los Gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010”, Editorial ARCIS-CLACSO-PROSPAL, Santiago, 2012
41. GIL, FEDERICO, “El Sistema Político de Chile”, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1969

42. GÓNGORA, MARIO, “Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los Siglos XIX y XX”, Editorial Universitaria, Santiago, 2006
43. GONZÁLEZ, MARIANNE, “De Empresarios a Empleados. Clase Media y Estado Docente en Chile, 1810-1920”, LOM Ediciones, Santiago, 2011
44. GREZ, SERGIO, “La Cuestión Social en Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902)”, DIBAM, Santiago, 1995
45. HALL, MICHAEL y SPALDING, HOBART, “La Clase Trabajadora Urbana y los Primeros Movimientos Obreros de América Latina, 1880-1930”, en: Bethell, Leslie (ed.), “Historia de América Latina, Tomo VII”, Editorial Crítica, Barcelona, 1991
46. HARARI, YUVAL NOAH, “De Animales a Dioses”, Debate, Madrid, 2014
47. HIRSCHMAN, ALBERT O., “Estudios sobre Política Económica en América Latina”, Editorial Aguilera, Madrid, 1964
48. HOBSBAWM, ERIC, “Trilogía Hobsbawm: La Era de la Revolución (1879-1848), La Era del Capital (1848-1875), La Era del Imperio (1875-1914)”, Editorial Crítica, Barcelona, 2012
49. HOBSBAWM, ERIC, “Historia del Siglo XX”, Editorial Crítica, Barcelona, 2011
50. HUMUD, CARLOS, “Política Económica Chilena desde 1830 a 1930”, Estudios de Economía V, 1, N°1, Universidad de Chile, Santiago, 1974
51. IBÁÑEZ, ADOLFO, “El Liderazgo de los Gremios Empresariales y su Contribución al Desarrollo del Estado Moderno Durante la Década de 1930”, en Historia Vol. 28, Universidad Católica, Santiago, 1994
52. IBÁÑEZ, ADOLFO, “Herido en el Ala: Estado, Oligarquías y Subdesarrollo. Chile 1924-1960”, Editorial Biblioteca Americana, Universidad Andrés Bello, Santiago, 2003
53. IBÁÑEZ, ADOLFO, “Los Ingenieros, el Estado y la Política en Chile”, en Revista Historia Vol. 18, Universidad Católica, Santiago, 1983
54. JOBET, JULIO CÉSAR, “El Partido Socialista de Chile”, Ediciones Prensa Latinoamericana, Santiago, 1971
55. JOBET, JULIO CÉSAR, “Ensayo Crítico del Desarrollo Económico-Social de Chile”, Editorial Universitaria, Santiago, 1951
56. JUDT, TONY, “Algo Va Mal”, Taurus, Madrid, 2010

57. KISSINGER, HENRY, “La Diplomacia”, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2001
58. KRZEMINSKI, VIRGINIA, “Alessandri y la Cuestión Social”, en: Álamos, Ignacia; Aylwin, Mariana; Correa, Sofía; Cruz, Nicolás; González, Juan Carlos; Krzeminski, Victoria; Orrego, Claudio; y Serrano, Sol, “7 Ensayos sobre Arturo Alessandri Palma”, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, 1979
59. LAHERA, EUGENIO, “Influencias Externas sobre el Desarrollo Político de Chile entre 1930 y 1970”, Contribuciones, Programa FLACSO, N° 22, Santiago, 1983
60. LARRAÑAGA, OSVALDO y RODRÍGUEZ, MARÍA EUGENIA, “Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile, 1990 a 2013”, Documento de Trabajo, UNDP Chile, Santiago, 2014
61. LARRAÑAGA, ÓSCAR, “Las Nuevas Políticas de Protección Social en Perspectiva Histórica”, Documento de Trabajo 2010-4, PNUD Chile, Santiago
62. LEY 6.336, en: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=25337>>, [consultada por última vez el 12 de marzo de 2018]
63. LÓPEZ, ERNESTO, “Cepalismo”, en: Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco, “Diccionario de Política”, Siglo XXI editores, Madrid, 1998
64. LÓPEZ, ERNESTO, “Desarrollismo”, en: Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco, “Diccionario de Política”, Siglo XXI editores, Madrid, 1998
65. LOVEMAN, BRIAN, “Chile: The Legacy of Hispanic Capitalism”, Oxford University Press, Oxford, 2001
66. MAMALAKIS, MARKOS, “The Growth and Structure of the Chilean Economy: From Independence to Allende”, Yale University Press, New Haven, 1976
67. MATEUCCI, NICOLA, “Estado Moderno”, en: Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco, “Diccionario de Política”, Siglo XXI editores, Madrid, 1998
68. MELÉNDEZ, FELIPE, “El Rol de los Partidos Políticos en la Determinación de la Forma de Gobierno Bajo la Constitución de 1925”, en Seminario Estudios de la República, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2012, en línea: <<http://www.estudiosdelarepublica.cl/?a=1&section=articulos&article=37>> [consultada por última vez el 12 de marzo de 2018]

69. MELLER, PATRICIO, “Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1900)”, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1998
70. MELLER, PATRICIO, “Los Dilemas de la Educación Superior. El Caso de la Universidad de Chile”, Taurus, Santiago, 2007
71. MONTENEGRO, WALTER, “Introducción a las Doctrinas Político-Económicas”, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1973
72. MOULIÁN, TOMÁS y TORRES, ISABEL, “Discusiones entre Honorables: Las Candidaturas Presidenciales de la Derecha entre 1938 y 1946”, FLACSO, Santiago, 1985
73. MUÑOZ, ÓSCAR, “Chile y su Industrialización: Pasado, Crisis y Opciones”, CIEPLAN, Santiago, 1986
74. MUÑOZ, ÓSCAR, “Después de las Privatizaciones: Hacia el Estado Regulador”, Dolmen Editores, Santiago, 1996
75. MUÑOZ, ÓSCAR y ARRIAGADA, ANA MARÍA, “Los Orígenes Políticos y Económicos del Estado Empresarial en Chile, Colección de Estudios CIEPLAN N° 21, Santiago, 1977
76. N.P., Memoria Chilena, Biblioteca Nacional de Chile, s.f., en línea: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3467.html> [consultada por última vez el 12 de marzo de 2018].
77. NAZER, RICARDO y ROSEMBLIT, JAIME, “Electores, Sufragio y Democracia en Chile: Una Mirada Histórica”, en Revista Mapocho N° 48, Santiago, 2000
78. OLAVARRÍA, ARTURO, “Chile entre Dos Alessandri, Tomo I”, Editorial Nascimento, Santiago, 1962
79. ORTEGA, LUIS, “Chile en Ruta al Capitalismo. Cambio, Euforia y Depresión, 1850-1880”, LOM Ediciones, Santiago, 2005
80. ORTEGA, LUIS; BRAVO, GUILLERMO; NORAMBUENA, CARMEN; y PINTO, JULIO, “Corporación de Fomento de la Producción: 50 Años de Realizaciones”, Departamento de Historia, USACH, Santiago, 1989
81. OSSA, JUAN LUIS, “El Nacismo en Chile: Auge y Caída de una Ilusión Mesiánica”, en: Baeza, Andrés; Estefane, Andrés; Fernández, Joaquín; García-Huidobro, Cristóbal; Moscoso, Pablo; Ocaranza, Nicolás; y Ossa, Juan Luis, “XX: Historias del Siglo Veinte Chileno”, Ediciones B, Santiago, 2008

82. PICKETTY, THOMAS, “El Capital en el Siglo XXI”, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2014
83. PINTO, ANÍBAL, “Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado”, Editorial Universitaria, Santiago, 1959
84. PINTO, ANÍBAL, “Estado y Gran Empresa: De la Precrisis hasta el Gobierno de Jorge Alessandri”, Colección de Estudios CIEPLAN N° 16, Santiago, 1985
85. PNUD, “Informe de Desarrollo Humano: 1990”, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990
86. RUSSELL, BERTRAND, “Historia de la Filosofía Occidental, Tomo II”, Austral, Madrid, 2010
87. SALAZAR, GABRIEL, “La Enervante Levedad Histórica de la Clase Política Civil: Chile, 1900-1973”, Editorial Debate, Santiago, 2015
88. SALAZAR, GABRIEL, “Labradores, Peones y Proletarios”, Ediciones SUR, Santiago, 1989
89. SALAZAR, GABRIEL, “Mercaderes, Empresarios y Capitalistas”, Editorial Sudamericana, Santiago, 2011
90. SCHWARCZ, LILIA y STARLING, HELOISA, “Brasil: Una Biografía”, Debate, Buenos Aires, 2016
91. SCULLY, TIMOTHY, “Los Partidos de Centro y la Evolución Política Chilena”, CIEPLAN, Santiago, 1992
92. SÉMBLER, CAMILO, “Estratificación Social y Clases Sociales. Una Revisión Analítica de los Sectores Medios”, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 125, Santiago, 2006
93. SEN, AMARTYA, “Development as Freedom”, Oxford University Press, Oxford
94. SERRANO, SOL, “Arturo Alessandri y la Campaña Electoral de 1920”, en: Álamos, Ignacia; Aylwin, Mariana; Correa, Sofía; Cruz, Nicolás; González, Juan Carlos; Krzeminski, Victoria; Orrego, Claudio; y Serrano, Sol, “7 Ensayos sobre Arturo Alessandri Palma”, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, 1979
95. SERRANO, SOL, “¿Qué Hacer con Dios en la República”, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2008
96. SERRANO, SOL, “Universidad y Nación”, Editorial Universitaria, Santiago, 1994

97. SILVA, FERNANDO, “Un Contrapunto de Medio Siglo: Democracia Liberal y Estatismo Burocrático, 1924-1970”, en: Estellé, Patricio; Silva, Fernando; Silva, Osvaldo; y Villalobos, Sergio, “Historia de Chile, Tomo IV”, Editorial Universitaria, Santiago, 1976
98. SILVA, PATRICIO, “In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile”, The Pennsylvania State University Press, University Park, 2008
99. SILVA, PATRICIO, “Los Tecnócratas y la Política en Chile: Pasado y Presente”, Revista de Ciencia Política, Volumen 26 N°2, Santiago, 2006
100. STABILI, MARÍA ROSARIA, “El Sentimiento Aristocrático en Chile. Elites Chilenas frente al Espejo (1860-1960)”, Editorial Andrés Bello, Santiago, 2003
101. STIGLITZ, JOSEPH, “El Malestar en la Globalización, Punto de Lectura, Madrid, 2007
102. SUNKEL, OSVALDO, “Cambio y Transformación en Chile”, en: Véliz, Claudio (ed.), “Obstáculos para la Transformación de América Latina”, Fondo de Cultura Económica”, Ciudad de México, 1969
103. SUNKEL, OSVALDO y PAZ, PEDRO, “El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo”, Siglo XXI Editores, Ciudad de México, 1970
104. URZÚA, GERMÁN, “Historia Política de Chile y su Evolución Electoral (Desde 1810 a 1992)”, Editorial Jurídica, Santiago, 1992
105. VALDÉS, TERESA, “El Problema de la Vivienda. Políticas Estatales y Movilización Popular”, Documento de Trabajo de Programa FLACSO N° 195, Santiago, 1983
106. VALENZUELA, ARTURO, “El Quiebre de la Democracia en Chile”, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, 2013
107. VIAL, GONZALO, “Historia de Chile (1891-1973), Vol. V”, Editorial Zig-Zag, Santiago, 2001
108. WATSON, PETER, “Historia Intelectual del Siglo XX”, Editorial Crítica, Barcelona, 2002
109. WILENSKY, HAROLD, “Estado de Bienestar”, en: Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco, “Diccionario de Política”, Siglo XXI editores, Madrid, 1998
110. YÁÑEZ, EUGENIO, “Economía Social de Mercado en Chile: ¿Mito o Realidad?”, Ediciones Altazor, Viña del Mar, 2013

111. ZÁRATE, MARÍA SOLEDAD, “Parto, Crianza y Pobreza en Chile”, en “Historia de la Vida Privada en Chile, Tomo III: El Chile Contemporáneo. De 1925 a Nuestros Días”, Editorial Taurus, Santiago, 2007