

III

SOFÍA CORREA SUTIL  
CONSUELO FIGUEROA GARAVAGNO  
ALFREDO JOCELYN-HOLT LETELIER  
CLAUDIO ROLLE CRUZ  
MANUEL VICUNA URRUTIA

HISTORIA DEL  
SIGLO XX CHILENO  
BALANCE PARADOJAL



66

Biblioteca H  
Todo es Historia  
*Editorial Sudamericana*

2001

# ÍNDICE



PREFACIO	7
OBERTURA	11
Horas de borrasca: Guerra Civil	11
PRIMERA PARTE	21
I. FIN DE SIGLO	23
Pujanza y optimismo	23
El ideal modernizador	32
II. LA HORA DE LOS DESAFIOS	42
El Centenario: Recapitulación polémica	42
La "cuestión social" en primera plana	49
III. DE CARA AL NUEVO SIGLO	64
El gran teatro del mundo: naufragio de una época	64
Ansias de renovación en Chile	74
IV. UN ORDEN EN PARÉNTESIS	89
El rugido del León	89
El León enjaulado	92
La Italia fascista	96
El coronel en La Moneda	100
Agitación revolucionaria	107

SEGUNDA PARTE	111	XI. LA REVOLUCION PERMANENTE	253
V. EL ORDEN RESTABLECIDO	113	La agitación política y la polarización partidaria	253
El orden desde el Estado	113	1970: la difícil elección	261
El Frente Popular	123	La Unidad Popular al poder	265
Los gobiernos radicales	129	Ese martes 11	274
VI. El Estado, eje del proyecto nacional	136	CUARTA PARTE	277
El Estado empresario	136	XII. CON MANO MILITAR	279
El proyecto CORFO	142	La ciudadanía bajo estado de sitio	279
El Estado proveedor	149	El proyecto refundacional	284
VII. LA SOCIEDAD A MEDIADOS DEL SIGLO	153	Una herida abierta	287
Un mundo en guerra	153	La refundación económica	290
Una sociedad más compleja	158	¿Qué tan "milagro"?	294
Cambios en la vida cotidiana	169	XIII. DE LOS SONES MARCIALES A LA VOZ DE LOS OCHENTA	300
La república de las letras y el mundo de las artes	175	Entre el pizarrón y la pantalla	300
VIII. DUDAS Y CUESTIONAMIENTOS	181	Voces disidentes y expresiones de malestar	307
La Guerra Fría en Chile	181	Apagón cultural: creatividad a oscuras	312
El descontento ciudadano	188	XIV. LA ETERNA TRANSICIÓN	319
TERCERA PARTE	195	La ambigüedad inicial	319
IX. BARRIENDO EL VIEJO ESTILO PARTIDARIO	197	La versión fáctica constitucional	319
El populismo ibaísta	197	Del enfrentamiento a la transacción	322
La hora de los gerentes	205	Los términos de la transacción	326
Los encantos de la revolución	210	La transición consensuada cívico-castrense	331
La Iglesia comprometida	215	La otra transición, la aún pendiente	352
La reforma agraria	220	SIGLO XX: BALANCE PARADOJAL	367
X. DE LA REVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS A LAS EXPECTATIVAS EN REVOLUCIÓN	226	ENSAYO BIBLIOGRÁFICO	377
Aires de rebeldía	226	INDICE ANALÍTICO	407
Rebeldía universitaria	235		
La "Patria Joven": la campaña de 1964	238		
¿Reforma o revolución?	245		

## EL FRENTE POPULAR

EL AÑO 1936 trajo consigo numerosos acontecimientos que implicaron la definitiva alineación de las fuerzas políticas, con el Partido Radical en alianza con la izquierda, y la consolidación de los dos bloques políticos antagónicos. En febrero, una huelga en ferrocarriles, que arriesgaba paralizar la economía de la zona central —los trabajadores del norte no se plegaron al movimiento—, puso nuevamente en acción al autoritarismo presidencial; lo que precipitó la polarización de las fuerzas políticas. Siendo ésta una huelga ilegal, ya que la legislación laboral prohibía la paralización de los servicios públicos, Alessandri optó por tratarla como un episodio subversivo, señalando al Partido Comunista como su responsable directo. El gobierno entregó al Ejército la responsabilidad de operar el servicio, la empresa fue puesta bajo la autoridad militar, y se detuvo a los dirigentes del movimiento. El Ejecutivo solicitó al Congreso facultades extraordinarias, las que esta vez le fueron denegadas, pues no logró el apoyo del Partido Radical. Alessandri, entonces, clausuró el período de sesiones extraordinarias del Legislativo, y decretó estado de sitio por tres meses de Aconcagua al sur, sobre todo con el propósito de silenciar a la prensa opositora que, a juicio del Presidente, encendía la hoguera del movimiento huelguístico pudiendo transformarlo en un paro general de carácter revolucionario. Los diarios *La Hora*, que contaba con las caricaturas políticas de Jorge Délano (Coke), y *La Opinión*, de tendencia socialista, fueron clausurados, en tanto sus directores, redactores y jefes de los talleres de impresión, eran relegados. Numerosos obreros ferroviarios corrieron la misma suerte.

A fines del mismo mes, en este clima de tensión, se produjo un intento de golpe ibañista. El Ejecutivo reaccionó drásticamente, llamando a retiro de las filas del Ejército a todos los sospechosos, acentuando la represión a la prensa y clausurando locales del Partido Socialista, así como deteniendo a dirigentes del Partido Radical —a Juan Antonio Ríos, reconocido ibañista, se le sindicó como uno de los jefes del movimiento—, de la izquierda y a sindicalistas, para luego relegarlos o expulsarlos del país. El Partido Radical respondió con una acusación constitucional contra el ministro del Interior, situándose de este modo en la oposición al gobierno, junto con las fuerzas de la izquierda socialista y comunista.

Desde la huelga ferroviaria de febrero de 1936, quedó claro que Alessandri comenzaba a descansar en los militares para gobernar, una práctica continuada por sus sucesores. De hecho, ese mismo año el Presidente pidió la disolución de las Milicias Republicanas, que tanto malestar generaban en las filas del Ejército, y en agosto nombró como ministro del Interior a un general en retiro.

Por su parte, la oposición comenzaba a aglutinarse, buscando para ello fórmulas de coordinación. En este sentido, resultó clave la posición que adoptó el Partido Comunista, fuertemente condicionado por la política europea. En efecto, ante el peligro del avance del nazismo en Europa, la Unión Soviética —y tras ella los partidos comunistas del mundo— adoptó, en 1934, un drástico cam-

bio de estrategia política, consistente en promover el entendimiento con las fuerzas antifascistas en cada país. Gracias a esta política, surgieron alianzas multipartidistas denominadas Frente Popular, conformadas por partidos situados desde el centro a la izquierda del espectro político, las cuales lograron ganar las elecciones y controlar el gobierno, en Francia, en 1935, y en España, un año después. Por cierto, esta nueva política de las izquierdas del Viejo Mundo tuvo pronta repercusión en Chile, donde los acontecimientos europeos no solían pasar desapercibidos. Desde 1935, el Partido Comunista comenzó a intentar forjar una alianza con los radicales y los socialistas, a los que hasta entonces había combatido por considerar que sólo él podía constituir la vanguardia del proletariado, y que otras expresiones políticas populares sólo resultaban distractivas y contraproducentes. Considerando esta trayectoria histórica, no le fue fácil convencer a sus anteriores antagonistas de la sinceridad de sus propósitos. El Partido Radical sufrió fuertes tensiones entre los que propiciaban una alianza con el Partido Comunista, de la cual pensaban obtener ventajas electorales -tal fue el caso de González Videla-, y los que se oponían a este entendimiento, como ocurría con Pedro Aguirre Cerda. Las políticas represivas del gobierno fortalecieron a los primeros. Así, en marzo de 1936, la Junta Central del Partido Radical, acogiendo una petición de la Asamblea Radical de Santiago, aprobó la idea de integrar la alianza de Frente Popular en cuanto combinación electoral, fórmula que pronto dio muy buenos frutos. En efecto, en abril de ese año, en las elecciones extraordinarias para senador por Cautín y Bío-Bío, el terrateniente radical Cristóbal Sáenz derrotó, en calidad de representante del Frente Popular, al candidato del gobierno, un dirigente del Partido Demócrata.

La política represiva de Alessandri también llevó a los socialistas a vencer su resistencia a integrar la combinación frente populista, en la cual temían, con razón, ser arrasados por la hegemonía radical y darle el gusto al Partido Comunista, que sospechaban encantado de constatar el debilitamiento de sus rivales de izquierda. Por lo mismo, sólo aceptaron integrar el Frente Popular como una alianza coyuntural para sortear la represión. No obstante, esta apertura dio origen a una realidad más permanente, cual fue la unidad del movimiento sindical, fuertemente vinculado a los dos principales partidos de la izquierda, en torno a la Confederación de Trabajadores de Chile, CTCH, creada en 1936. Los socialistas consideraron la aprobación del Frente Popular como combinación electoral y de gobierno para las presidenciales de 1938, sobre la base de que Marmaduke Grove sería el candidato.

En el Partido Radical era fuerte la corriente antifrentista; tanto más después de que los socialistas proclamaron la candidatura presidencial de Grove. Este sector argumentaba en términos doctrinarios y también con referencia a los acontecimientos europeos: en Francia, el gobierno del Frente Popular fracasaba; en España, daba origen a una guerra civil. Fue entonces cuando el Partido Comunista lanzó la consigna: "Chile debe tener un Presidente Radical"; como declaró en un manifiesto de fines de 1937: "Chile se halla en la misma encrucijada en que se encuentra el mundo. Ocupa un lugar excepcional en la batalla

mundial entre la democracia y el fascismo, entre la libertad y la barbarie, entre la paz y la guerra". La iniciativa comunista rindió dividendos: la posición favorable al Frente Popular terminó imponiéndose en la Convención Radical de mediados de 1937. El informe de mayoría aprobado en dicha ocasión planteaba que la consolidación de esta alianza era necesaria "para poder establecer y cimentar en la república una democracia auténtica y verdadera, a base de la unidad y cooperación entre las clases media y obrera", así como para la defensa "de las libertades públicas y del pleno imperio del régimen democrático y republicano". Los radicales exigieron, eso sí, que el candidato de la alianza saliera de sus filas. Demanda que fue atendida: la convención del Frente Popular celebrada a principios de 1938, proclamó como su candidato a Pedro Aguirre Cerda. A los socialistas no les quedó otra alternativa que aceptar el sacrificio de Grove si querían derrotar al candidato del gobierno, el resistido ministro de Hacienda, Gustavo Ross. La Confederación de Trabajadores de Chile también se sumó al Frente Popular. Un programa orientado a la industrialización y a la protección estatal de los trabajadores, tanto como el común rechazo al gobierno de Alessandri y a sus posibles herederos, unía al inédito conglomerado.

La candidatura gobiernista de Gustavo Ross era respaldada por los partidos de la derecha, liberales y conservadores, así como por la Confederación de la Producción y del Comercio. Esta agrupación empresarial, de reciente creación, aglutinaba a las cuatro asociaciones de productores originadas en el siglo XIX, a saber: la Sociedad Nacional de Agricultura, la Cámara de Comercio de Chile, la Sociedad Nacional de Minería y la Sociedad de Fomento Fabril. Su misma existencia daba cuenta de la unidad de intereses y propósitos de los empresarios vinculados a los distintos sectores de la economía. Su respaldo a una candidatura presidencial, a la manera en que la central sindical hacía con su oponente, ponía en evidencia la polarización social que caracterizaba al sistema partidista chileno de ese entonces. Por lo mismo, si el lema de la campaña del Frente Popular era "Pan, Techo y Abrigo", el de la candidatura de Ross, era "Orden y Trabajo".

Una tercera candidatura disputaría el sillón presidencial: la de Carlos Ibáñez, de regreso en el país desde comienzos de 1937. Lo acompañó la Alianza Popular Libertadora, que agrupaba al ibañismo disperso, y el Movimiento Nacional Socialista, esto es, los nasis chilenos. El Movimiento había sido fundado en abril de 1932, meses antes de la instauración de la República Socialista, y en los años siguientes había crecido progresivamente en Santiago y en provincias, entusiasmando especialmente a la juventud de clase media. Cuando participaron en las elecciones parlamentarias de 1932, apenas obtuvieron 1.000 votos, pero luego, en las de 1937, crecieron a más de 14.000 sufragios, cifra equivalente al 3.5% del electorado, apenas 0.7% menos que la votación del Partido Comunista. Con dicho apoyo lograron elegir tres diputados -en Santiago, Valparaíso, y Temuco-, entre los cuales destacaba Jorge González von Mareés, "Jefe" del Movimiento. Por cierto, los nasis criollos no sólo apostaron a la vía electoral; también, como se ha señalado, hicieron uso de la violencia política a través de

las Tropas Nacistas de Asalto; incluso, con ocasión de la lectura del Mensaje Presidencial efectuada el 21 de mayo de 1938 en el Congreso Pleno, González von Mareés llegó a disparar su pistola en el interior de la sala. Se declaraban de izquierda, tanto porque eran fuertemente críticos de la oligarquía a la cual responsabilizaban de la decadencia de Chile después de la Guerra del Pacífico, como por su antiimperialismo, que los llevaba a rechazar la creciente hegemonía de los Estados Unidos en América del Sur, y ante todo en Chile, donde resentían su gravitación en las áreas claves de la economía, en el cobre, salitre y hierro.

La candidatura de Ibáñez también se presentó a sí misma como una opción de izquierda. Compartía con el Frente Popular un profundo rechazo al gobierno de Alessandri y a su eventual sucesor, Gustavo Ross. Tanto así, que se hicieron gestiones para unificar fuerzas entre las dos candidaturas opositoras, aunque sin resultados. Lo que no pudo lograr el arte de la negociación, sí lo consiguió el imprevisible curso de los acontecimientos. En efecto, ambas fuerzas llegarían a enfrentar unidas al candidato del gobierno. El catalizador de esta convergencia fue nada menos que el Movimiento Nacional Socialista. Sucedió que luego de una concurridísima manifestación que cerraba la candidatura de Ibáñez, el 5 de septiembre los jóvenes nacistas iniciaron un intento de golpe de Estado. Para ello se tomaron la casa central de la Universidad de Chile y el edificio del Seguro Obrero, hoy Ministerio de Justicia, una torre muy alta para la época, construida hacía muy poco en la esquina de Moneda con Morandé que enfrenta en diagonal el Palacio de la Moneda. Allí apostados, dispararon hacia la sede de gobierno. Pensaron, equivocadamente, que se les unirían varias unidades del Ejército. El gobierno recurrió al Cuerpo de Carabineros para reprimirlos. Con el apoyo del Ejército, éste logró recuperar la sede de la Universidad. Se condujo a los jóvenes allí tomados prisioneros, manos en alto, hasta el edificio del Seguro Obrero, donde los otros nacis seguían combatiendo. Al ver que sus compañeros se habían rendido, se convencieron de su derrota, y se entregaron también, sin imaginar el desenlace del episodio: Carabineros masacró allí mismo a los jóvenes rendidos. Su edad promedio era de 22 años. Sólo cuatro se salvaron, aparentando estar sin vida entre los cadáveres de sus compañeros, los 58 jóvenes nacistas muertos.

El gobierno responsabilizó y encarceló a González von Mareés y a Carlos Ibáñez. Sin embargo, el sentimiento generalizado en el país fue de horror ante la masacre y no había el intento de golpe de Estado impulsado por los nacistas. Ibáñez retiró su candidatura y llamó a sus adherentes a votar por Pedro Aguirre Cerda. Lo mismo hizo González von Mareés. Esto le costó a Ross la Presidencia. El candidato del Frente Popular triunfó por un escaso margen de 4.000 votos. Son las paradojas de la política en estos confines: el Frente Popular que en los países europeos había nacido como una alianza antifascista, en Chile triunfaba gracias al apoyo del movimiento nazi. Contribuyó a aquietar los ánimos y los temores que despertaban las izquierdas en el gobierno, el reconocimiento inmediato del triunfo electoral de Aguirre Cerda por parte del gobierno, de las

Fuerzas Armadas y de la Iglesia Católica. En este caso fue decisiva la intervención del obispo de La Serena, José María Caro, próximo arzobispo de Santiago, quien recordó a los fieles su obligación de obedecer a los poderes públicos legítimamente constituidos, disipando así los temores que producía entre los católicos cualquier semejanza entre Chile y España, país por entonces inmerso en una cruenta guerra civil entre izquierdas y derechas, con la Iglesia alineada en este último campo.

La escasa diferencia de votos hizo que el Partido Conservador pusiera en la mira a sus jóvenes militantes, organizados como Falange Nacional, quienes habían decidido no trabajar en la campaña de Ross, pues les disgustaba sobremanera el candidato de la derecha. Esta juventud conservadora provenía de los círculos de estudios organizados por sacerdotes jesuitas entre los universitarios católicos en los años veinte. Luego de asociarse en la Acción Católica, un grupo significativo de aquellos jóvenes se incorporó, después de la caída de Ibáñez, al Partido Conservador. Mantuvieron sí su autonomía al interior del partido, reflejada en el nombre que los distinguía: Falange Nacional. Tenían un sentido salvífico de la política, rechazaban el liberalismo tanto como el socialismo, se oponían al capitalismo, y buscaron en el corporativismo impulsado por el Vaticano a través de la encíclica *Quadragesimo Anno*, la posibilidad de una alternativa católica a los desafíos socioeconómicos del mundo de entreguerras. No fueron pocos sus roces con los dirigentes del Partido Conservador, ya que éstos a pesar de su manifiesta adhesión al socialcristianismo respaldaban el régimen capitalista y defendían la alianza política con los Liberales. La elección de Pedro Aguirre Cerda colmó la paciencia de los dirigentes conservadores que decidieron disciplinar a la juventud del partido y, consecuentemente, declararon su reestructuración. Esta medida forzó a los jóvenes falangistas a abandonar la tienda que los había acogido. Era la primera ruptura que ocurría en el campo político católico.

Alessandri terminó su período en diciembre de 1938, entregándole la banda presidencial a quien fuera su ministro del Interior en 1920, ahora su opositor, abanderado del Frente Popular. Durante su gobierno, la política se había polarizado en izquierda y derecha, en parte siguiendo los lineamientos del proceso europeo, en parte debido a su fuerte personalidad y a su desmesurado autoritarismo, desconocido en gobernantes civiles. Sin embargo, su cuasidictadura había contribuido a la coordinación de las izquierdas y a su definitiva inserción en el sistema político. Y, aunque el éxito económico de su gobierno fue indudable, la falta de una política social a la postre implicó la derrota del candidato del gobierno y las derechas. Rafael Agustín Gumucio relata en sus memorias cómo su padre, el dirigente conservador Rafael Luis Gumucio, describió a Arturo Alessandri:

La política chilena ha girado en torno a Alessandri durante los últimos veinte años.

Ha ocurrido así porque, en realidad, es un hombre de las más grandes condiciones para caudillo político: habilísimo, lleno de simpatía personal cuando quie-

re atraer, desenfrenadamente audaz, de oratoria apropiada para arrastrar multitudes y del más fino sentido para captar corrientes de opinión.

Hasta muchos de sus defectos le sirven para tener éxito.

Le falta el sentido del ridículo y, por eso, hace cosas desproporcionadas y grotescas. Se lleva la mano al corazón, da abrazos muy efusivos y llora a sollozos, cuando le conviene. A cualquiera le dice: "yo lo quiero tanto". Si inaugura un puente sobre el Tinguiririca, afirma que la construcción de ese puente ha sido la mayor aspiración de su vida, sin perjuicio que una semana antes haya asegurado en Molina que el más vivo anhelo de su existencia, era la creación de la Escuela N° 14 de ese pueblo. Y al día siguiente de la detención arbitraria de dos diputados, habla en tono patético de tomar una carabina y derramar hasta la última gota de su sangre en defensa de la Constitución y las leyes. No tengo cuenta de las veces que en las tranquilas conversaciones de sobremesa le he oído lo de la carabina, lo de la última gota de su sangre y también lo de que tendrán que pasar sobre su cadáver envuelto en los pliegues de la bandera nacional.

Todo esto, que es sumamente grotesco, fascina, sin embargo a los papanatas y entusiasmo a las muchedumbres y tal vez, la mayor parte de sus triunfos populares los debe precisamente a esta falta de sentido del ridículo.

[...]

Es de una amoralidad política completa, rasa y virginal, lo que le permite realizar, sin estorbos, los cambios más contradictorios, los actos más laudables y las mayores atrocidades, todo lo cual tiene muchísima utilidad práctica, como diría Maquiavelo.

[...]

Considera a Chile una especie de chacra suya, mira el gobierno como un objeto doméstico de su uso personal y está persuadido de que el poder le pertenece por derecho divino y de que puede disponer de él por acto testamentario.

Cuando tiene el mando, lo ejerce a su arbitrio y sin sujetarse a normas. La independencia del Congreso y de los Tribunales de Justicia la toma con hostilidad y como una invasión de sus atribuciones. Imparte órdenes personal y directamente a los intendentes y gobernadores, al Ejército y a los Carabineros. Para él no vale la disposición constitucional de que todas las órdenes del Presidente de la República deberán firmarse por el ministro del departamento respectivo y no serán obedecidas sin este esencial requisito. Cuando está fuera del poder, se considera despojado por usurpadores de mala fe, hace cerrada oposición y conspira franca o disimuladamente para recobrar el bien perdido.

Los finales del período son terribles para él. Ve que se acorta el plazo, que las semanas corren veloces, que se acerca el día que debe entregar el poder, en que otro va a mandar, en que él pasará a segundo término [...]

Ése era el León, a veinte años de su rugido en Tarapacá. El problema está en que se constituyó en un modelo paradigmático de Mandatario del régimen presidencial que no pocos ciudadanos buscaron repetidamente en los siguientes Presidentes que eligieron para que gobernarán con mano dura, para que impusieran su autoridad ya fuera contra el desorden de los subversivos ya fuera contra los oligarcas explotadores. No por casualidad el nombre Alessandri—referido al León o a algunos de sus vástagos— se repetirá más de una vez en esta historia del siglo XX.

## LOS GOBIERNOS RADICALES

Los RADICALES gobernaron Chile entre 1939 y 1952, al frente de combinaciones en las cuales, según las circunstancias, concurren representantes de todo el espectro político. Como acabamos de ver, a fines de diciembre de 1938, Pedro Aguirre Cerda se instaló en La Moneda. Los comunistas, aunque parte del Frente Popular, declinaron aceptar cargos ministeriales en la nueva administración. En estricto rigor, el Frente Popular tuvo corta vida, disolviéndose en 1941 por efecto de las disputas entre socialistas y comunistas, enemistados por asuntos que involucraban cuestiones internas y consideraciones de política internacional. A fines de ese año, Aguirre Cerda murió de tuberculosis. Hubo que llamar a elecciones anticipadas. En éstas triunfó el radical Juan Antonio Ríos, apoyado por sus socios de antaño, socialistas y comunistas, además de la fracción alessandrista del Partido Liberal, que se negó a votar por Carlos Ibáñez, ahora transformado en candidato de las derechas. El aporte liberal al triunfo de Ríos fue decisivo. El Presidente, consciente de ello, nombró ministros de esas filas en carteras claves, por ejemplo, a Arturo Matte, yerno de Alessandri, en Hacienda. Así pues, a partir de 1942 se aprecia que la combinación de gobierno se extiende hacia la derecha, incorporando a los liberales. Las dificultades de Ríos con los dirigentes políticos, especialmente de su propio partido, implicaron una intensa rotativa ministerial—no era raro que algunos gabinetes duraran sólo 3 ó 4 meses—, y lo llevaron a nombrar a oficiales de las Fuerzas Armadas en el gabinete, como fue el caso del vicealmirante Julio Allard, designado ministro del Interior, y de un general de Ejército asignado a Defensa, a mediados de 1943. Los uniformados volvían a La Moneda, aunque esta vez lo hacían subordinados al poder presidencial.

Juan Antonio Ríos también fue afectado por una enfermedad mortal durante su mandato, de la cual falleció en 1946. En las elecciones presidenciales de ese año, sólo el Partido Comunista acompañó a los radicales, con Gabriel González Videla como candidato. Las sucesivas crisis internas producidas por su participación en el gobierno, explican por qué los socialistas optaron por separar tienda y llevar candidato propio, el dirigente sindical Bernardo Ibáñez. El bloque de la derecha también se dividió. Los liberales presentaron la candidatura del hijo del León, Fernando Alessandri, respaldado en esta contienda por Marmaduke Grove. Los conservadores, en cambio, se alinearon tras su nuevo líder de masas, el médico socialcristiano Eduardo Cruz-Coke, quien se ganó el apoyo de los falangistas, los mismos que en la elección anterior se habían comprometido con el candidato radical, Juan Antonio Ríos. En 1946, por consiguiente, se volvió a barajar completamente el naipe de las alianzas partidistas. Tanto así que el triunfo por mayoría relativa de Gabriel González Videla, llevó a éste a negociar con los liberales su apoyo a la ratificación de su elección en el Congreso, conforme a lo exigido por la Constitución. La negociación se tradujo en la presencia de liberales en el gabinete, donde compartieron responsabilidades con radicales y, más aún, con comunistas. Poco tiempo después, las

exigencias de la Guerra Fría, y la misma estrategia de presión social adoptada por los comunistas, tensaron sobremanera sus relaciones con el Presidente, al punto que éste rompió la alianza con ellos, y a continuación, presentó un proyecto de ley que los ponía fuera de la legalidad. La Ley de Defensa Permanente de la Democracia fue aprobada por el Congreso Nacional en 1948, con el voto favorable de los partidos de la derecha (excepción hecha de tres senadores conservadores), del radicalismo, y de la mitad de los parlamentarios socialistas. Dicha legislación implicó la eliminación de los registros electorales de los militantes del Partido Comunista, y la prohibición a que éstos ejercieran cargos públicos y de representación sindical. Se sabe que 25.000 militantes comunistas, equivalentes a un 4% del electorado, fueron borrados de los registros de votantes, proporción que fue mucho más alta y por tanto de mayor impacto electoral en ciertos distritos mineros: 29% en Sewell, 58% en Lota, 34% en la oficina salitrera Pedro de Valdivia, de acuerdo a informes diplomáticos. Es más, Pisagua se abrió como campo de prisioneros políticos. La Confederación de Trabajadores de Chile se dividió en dos, producto de sus divergencias respecto a la política anticomunista. González Videla gobernó entonces con el apoyo de liberales y conservadores además del radicalismo, para girar más tarde a una alianza con el mundo socialcristiano y socialista.

Así pues, el período de los gobiernos radicales, que comenzó con una alianza de izquierda que excluía a conservadores y a liberales, terminó con el radicalismo aliado a los partidos de derecha y, paralelamente, embarcado en la persecución del Partido Comunista. En el entretanto, ya desde 1942, el sistema de partidos había dejado de estar polarizado en dos bloques, abriéndose a combinaciones de gobierno que incluían desde los partidos marxistas hasta el Partido Liberal. De modo que es erróneo concebir este período como de gobierno frentepopulista o de centroizquierda, pues en realidad estamos ante una compleja red de negociaciones políticas que dieron como resultado las más variadas combinaciones ministeriales, todas las cuales tienen en común la preeminencia del Partido Radical, ejercida desde la Presidencia de la República.

El cómo se logró esta fluidez entre derechas e izquierdas, tan característica de los años cuarenta, se explica por el comportamiento de ambos bloques en un contexto internacional de alianza entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, en orden a derrotar las potencias del Eje. En Chile, luego del triunfo del Frente Popular, la derecha debió enfrentar serias amenazas a la preservación de sus intereses; la principal de ellas consistió en el desafío a la mantención del orden señorial en el mundo rural. Esto planteaba el dilema de cómo evitar la formación de sindicatos en los campos, que los partidos de izquierda comenzaban a propugnar. La legalidad vigente desde la promulgación del Código del Trabajo en 1931, los permitía; y sólo su acceso directo a la Presidencia durante el segundo gobierno de Alessandri, le había posibilitado a la derecha ilegalizarlos por medio de una disposición administrativa. Por lo tanto, ahora no le quedaba más alternativa que negociar con el Presidente y con el Partido Radical, y aislar en el entretanto a los partidos de la izquierda. Los argumentos

esgrimidos fueron contundentes. Si el gobierno quería el éxito de la industrialización, debía evitar las alzas en los precios de los alimentos que a su vez generaban demandas salariales, por lo tanto debía impedir alteraciones en la producción agrícola, las que inevitablemente se producirían en caso de formarse sindicatos rurales y permitirse la organización de huelgas en el campo. Aún más atractivo debe de haber resultado el argumento partidista: en primer lugar, el electorado del Partido Radical, proveniente de sectores medios urbanos, se vería seriamente afectado si el precio de los alimentos subía por causa de alzas salariales para el campesinado, o por pérdidas de la producción; en segundo lugar, se les hizo ver que los sindicatos que se formasen en los campos estarían vinculados a los partidos de izquierda, sus promotores, con lo cual éstos ganarían un enorme contingente electoral que los convertiría en las fuerzas más poderosas del bloque de gobierno, en desmedro del Partido Radical. Por último, no dejó de ser útil apelar a los más influyentes dirigentes del radicalismo, los terratenientes del sur, haciéndoles notar que de no trabarse la sindicalización campesina, sus propios predios no escaparían al conflicto social.

La elocuencia de la derecha -sus "cantos de sirena", como decía Aguirre Cerda- surtió efecto. El Frente Popular paralizó por la vía administrativa la formación de sindicatos rurales. A la hora de hacer valer esta prohibición, echó mano a métodos tan drásticos como efectivos, a juzgar por lo consignado en las memorias de Arturo Olavarría, entonces ministro del Interior:

Se produjo, entonces, la primera huelga en un fundo vecino a Casablanca. Como entre las normas básicas de mi desempeño ministerial figuraba la prohibición de huelgas en los campos durante el período de las cosechas y mi política había sido ya suficientemente debatida por los partidos de gobierno y aprobada por ellos, con la sola excepción del comunismo, procedí de inmediato a sofocar con la mayor energía este primer intento de subversión.

Llamé a mi despacho al Director General de Carabineros y le di instrucciones perentorias sobre cómo debía procederse. De acuerdo con ellas, llegó al fundo un piquete de carabineros al mando de un oficial, acompañado de un convóy de camiones desocupados. Reunidos todos los inquilinos en la era, el oficial ordenó que se pusieran al costado derecho del recinto los que desearan continuar trabajando. Sólo avanzó uno para situarse en ese lado. Repetida la orden, pero para que se colocaran en el lado izquierdo los que querían proseguir la huelga, el resto de los inquilinos, que eran numerosos, corrió a situarse a este lado.

Inmediatamente entonces, el oficial dispuso -conforme a las instrucciones que llevaba- que los huelguistas, acompañados por sus familiares y llevando sus menajes y efectos personales, incluso perros, gatos y gallinas, subieran a los camiones para ser desalojados en el acto del fundo. "Pues, si no quieren trabajar aquí, se van no más", fue la imperativa determinación del jefe de la tropa.

Los inquilinos quedaron perplejos, se miraron unos a otros, cambiaron en voz baja algunas expresiones y, luego, manifestaron su propósito de continuar residiendo en el fundo y poner término a la huelga. Se retiraron entonces los carabineros y todo quedó en paz.

Este procedimiento lo convertí en sistema y el general don Óscar Reeves Leiva, Director General de Carabineros, lo denominó graciosamente el *juicio*

*final*, por aquello de colocar a los buenos a la derecha y a los malos a la izquierda, como se espera que ocurra un día en el valle de Josafat.

Por cierto que no tuve necesidad de aplicar muchas veces el "juicio final". El partido comunista vio perdida la batalla y se desistió de seguir adelante en su propósito criminal de paralizar la recolección de las cosechas para producir el hambre en el país como medio de provocar una revolución social.

La derecha, en particular los terratenientes, podía dormir tranquila. Desde el gobierno del Frente Popular se entendía que la huelga rural constituía un acto de subversión que se estaba dispuesto a reprimir.

Estando la organización de sindicatos paralizada por medios administrativos, se creó una comisión tripartita —con representantes del gobierno, de la Sociedad Nacional de Agricultura y de la Confederación de Trabajadores de Chile—, para estudiar un proyecto de ley de sindicalización que se adecuara a la realidad rural. Dicho proyecto durmió largo tiempo en el Congreso. Sólo cuando los comunistas llegaron al gobierno con González Videla se reactivó la formación de sindicatos rurales. Esta vez la presencia en el gabinete del Partido Liberal logró paralizarlos, e impulsar una legislación tan restrictiva que en la práctica tornaba casi enteramente inviable la creación de sindicatos legales en los campos, cualquiera fuese la combinación partidista que gobernara el país.

Otro punto de encuentro entre la oposición de derecha y el Frente Popular se dio en el proyecto de industrialización, tan caro a la combinación de gobierno. Después de todo, aquél fortaleció al capital privado que tenía inversiones en el área manufacturera. Por una parte, la Confederación de Trabajadores de Chile, que integró el Frente Popular, frenó las huelgas y demandas salariales en aras de contribuir al proyecto de industrialización del gobierno; por otra parte, como veremos más adelante, éste, impulsado a través de la CORFO, no compitió con la empresa privada, sino que muy por el contrario, le aportó créditos e insumos, favoreciendo su desarrollo. Dado que el empresariado industrial no se constituyó en un grupo social opuesto al resto de los productores, articulándose antes bien con éstos en una sola clase empresarial, entonces las políticas de industrialización del Frente Popular contribuyeron a consolidar la posición de preeminencia de los propietarios del capital en su conjunto.

En esta línea, es de interés llamar la atención sobre la vinculación creciente de los dirigentes del Partido Radical con las asociaciones de productores que se remontaban al siglo XIX. Por de pronto, Pedro Aguirre Cerda nombró como ministro de Agricultura a Fernando Moller —dirigente radical, terrateniente del sur, importante productor de trigo—, quien tenía a su cargo la fijación del precio de este grano; sus hermanos, por añadidura, eran miembros del Consejo Directivo de la Sociedad Nacional de Agricultura. Simultáneamente, Cristóbal Sáenz, otro de los grandes trigueros del sur, detentaba la cartera de Relaciones Exteriores y Comercio; dadas las enormes atribuciones estatales en materia de comercio exterior, resulta relevante el vínculo entre los intereses privados de Sáenz y el cargo público que ejercía. Desde entonces, las redes entre políticos y empresarios se irían haciendo más y más tupidas, hasta constituir un tejido continuo.

A esto hay que agregar la representación formal que las asociaciones empresariales tenían en las empresas públicas y en las agencias estatales, desde mediados de los años veinte, cuando éstas habían comenzado a crearse. Allí las asociaciones de productores hacían valer su opinión, obtenían información privilegiada, y lograban que los representantes del sector público sintonizaran con su sensibilidad, sus percepciones, valores y paradigmas. En un estudio pionero sobre el tema, Constantine Menges ha calculado que en 1964 la Sociedad de Fomento Fabril nombraba directores en veinte agencias gubernamentales y en ocho consejos asesores del gobierno. Además, las asociaciones empresariales eran invitadas por los comités del Congreso a la discusión de los proyectos de ley vinculados con su sector e, incluso, llegaron a redactar ellas mismas los proyectos relativos a sus áreas de competencia que se sometían a discusión.

Por su parte, los partidos de la derecha tenían una cuantiosa representación parlamentaria, y una presencia destacada en los comités donde se discutían los proyectos de ley. En efecto, si bien en las parlamentarias de 1941 bajaron su votación, debido al entusiasmo y a las esperanzas que el Frente Popular despertó, a la siguiente elección lograron captar otra vez un alto porcentaje del electorado. Entre 1941 y 1945, los liberales subieron de un 14% a un 20%, esto es, de 22 a 34 diputados; los conservadores crecieron de un 17% a casi un 24%, lo que les reportó pasar de 32 a 36 diputados. Expuesto de otra manera, el conjunto de los partidos de derecha aumentó de 54 a 70 diputados entre ambas elecciones, recuperando la representación parlamentaria que tenían en 1937. Sin desconocer que una importante proporción de votos provenía de personas motivadas por un fuerte convencimiento político y por tradiciones familiares de profunda raigambre, es innegable que otros tantos sufragios emanaba de prácticas clientelísticas, del cohecho en las ciudades, y del control del voto campesino por parte de los terratenientes. A pesar de la rápida urbanización, la realidad electoral del país mantenía una continuidad con el pasado.

El universo electoral seguía siendo reducido. Aún les estaba vedado a las mujeres ejercer plenamente sus derechos ciudadanos. El sufragio universal masculino tenía como condicionantes la mayoría de edad, de 21 años en ese entonces, y el saber leer y escribir, en circunstancias que la tasa de analfabetismo llegaba al 25% en las décadas de 1930 y 1940. La inscripción en los registros electorales no era obligatoria, y la relación entre la potencial población electoral y los inscritos para ejercer este derecho fue así de baja: un 32% en los años cuarenta, cifra equivalente al 11% de la población nacional, unos 600.000 hombres. De éstos, no pocos se restaban en cada elección, por ejemplo, la abstención llegó a casi un 30% en las parlamentarias de 1945, y superó el 20% en las de 1941, estando recién instalado el Frente Popular en La Moneda.

Así, en las elecciones parlamentarias de 1941 y 1945, votaron alrededor de 450.000 personas. En un universo electoral tan reducido, no era difícil implementar mecanismos de control sobre el sufragio. El clientelismo resultaba gravitante al momento de definir las preferencias electorales. No es de extrañarse que así fuera, ya que en el sistema político vigente los favores dispensa-

dos desde el Estado bien podían asegurar montepíos, empleos en la Administración Pública, cupos en prestigiosos liceos de la capital, puentes, escuelas y hospitales en zonas desprovistas; a fin de cuentas, los parlamentarios, tanto de gobierno como de oposición, tenían una gran influencia a la hora de determinar el destino de los escasos recursos públicos. Por otra parte, el cohecho, o compra de votos, era una práctica que ejercían en las ciudades, tanto gobiernistas como opositores, según consta en los informes diplomáticos del período. Uno de éstos calculaba que, en 1938, un 22% de los votos serían comprados. Otro nos pone al tanto de que en 1950 se pagó entre 200 y 300 pesos por voto: con esa suma un hombre de escasos recursos podía comprarse una camisa en una tienda céntrica, o si prefería, tres a cuatro vigésimos de la lotería. En este sentido, hay que precisar que entonces no existía la cédula única impresa por el gobierno, sino que cada candidato —o bien cada partido— imprimía sus votos. Cada papeleta, por consiguiente, tenía el nombre de un solo candidato. Este voto se marcaba en la cámara secreta y se introducía en un sobre de papel de muy mala calidad, por lo que se transparentaba; acto seguido, el sobre se entregaba en la mesa receptora de sufragios, y se introducía de inmediato en la urna que contenía todos los votos emitidos. En el proceso de recibir el sobre e introducirlo a la urna, los miembros de la mesa receptora, así como los apoderados de los partidos, podían comprobar, muchas veces según caprichosos dobleces del voto, por quién había sufragado el elector, y si era del caso, pagarle luego la suma prometida en la secretaría del candidato. De este modo era factible controlar que el voto comprado se hiciera efectivo, aunque también era plausible burlar ese control. En cuanto al mundo rural, el voto de inquilinos y de peones residentes era prácticamente un voto cautivo, pues en ese entonces en las haciendas la autoridad del terrateniente no tenía contrapeso. No había buses rurales ni llegaba la radio, poco sabía el campesino de cuánto pasaba fuera de la hacienda, menos aún de los vaivenes de la política, y además poco le interesaba. Como prenda de su obediencia y lealtad al patrón, el inquilino le entregaba su voto. Por no existir cédula única, el campesino llevaba a la urna el voto ya listo, según la indicación patronal. En la mesa registraba su firma, bastando con esto para darlo por alfabetizado. Después serían recompensados con una fiesta en el fundo —con empanadas, asados, vino tinto, cuecas y demases—, donde era costumbre celebrar, incluso antes de conocerse los resultados, el triunfo electoral del candidato del patrón, o, lo que es lo mismo, el sempiterno triunfo del patrón. ¿Cómo podía ser de otra manera?

De ahí que los partidos de derecha tuvieran aseguradas las provincias agrarias del centro, mientras los radicales dominaban las del sur. Por ejemplo, en 1945, en la provincia de Colchagua, se presentaron diez candidatos para cuatro cargos parlamentarios; de éstos, fueron elegidos los dos que llevaba el Partido Conservador, uno de los liberales, y el único representante del Partido Radical; si conservadores y liberales sumaron más de 9.300 votos, las dos fracciones socialistas apenas alcanzaron las 358 preferencias. Además, como el número de diputados que se elegía por cada circunscripción estaba fijado sobre la

base del censo de población de 1930, y el crecimiento de la población urbana superaba con creces al de la población rural, en la práctica se daba una sobre representación de las provincias agrícolas en el Congreso, favorable por supuesto para las derechas y el radicalismo.

Así es como las derechas no necesitaron tener un "movimiento popular" tras ellas para lograr una numerosa representación parlamentaria. El cohecho, tal como a Rafael Agustín Gumucio le enseñara su profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Católica, se había convertido en el necesario "correctivo al funesto sufragio universal". Ya no era necesario proponer el voto plural, como lo habían hecho a principios de los años treinta. Tampoco había razones para inclinarse hacia una solución corporativista. Por el contrario, el régimen democrático representativo, con las limitaciones señaladas, le permitía a la derecha controlar el proceso político a través de su capacidad de negociación en el Congreso Nacional: era la institucionalidad vigente en la Constitución de 1925 la que había que defender a todo evento de cualquier intento subversivo, fuese militar, fuese de izquierdas. Con razón *El Mercurio* editorializaba, a comienzos de 1950, con ocasión de una ola de huelgas de empleados: "El Congreso es una barricada contra el apetito incontrolable y desorbitado [...] las instituciones democráticas son garantía para todos los chilenos".

Por su parte, los socialistas y los comunistas pudieron crecer electoralmente, apostar a la industrialización como una forma de nacionalismo económico, y defender el bienestar de los obreros mediante un sólido movimiento sindical, que entre 1932 y 1952 se alzó desde los 30.000 a los 150.000 afiliados. Su lealtad al sistema político democrático representativo, cabe subrayar, resistió las pruebas más severas en el caso del Partido Comunista, el cual aun cuando proscrito se negó a adoptar la vía insurreccional y continuó apostando a su inserción en el sistema de partidos.

Se vivía, por tanto, en medio de un frágil equilibrio institucional, bajo la apariencia de una solidez a toda prueba. La estabilidad del sistema estaba construida sobre las limitaciones a su representatividad, y en caso de turbulencias, siempre se podía echar mano al autoritarismo presidencial, respaldado por Fuerzas Armadas sometidas al poder civil.

## VI

### EL ESTADO, EJE DEL PROYECTO NACIONAL



#### EL ESTADO EMPRESARIO

LA AGUDA crisis económica experimentada a comienzos de la década de 1930 tuvo, dada la creciente internacionalización de la economía, un impacto abrumador en casi todos los lugares del orbe. Una de las consecuencias más relevantes de la Gran Depresión consistió en precipitar el descrédito y consiguiente abandono del liberalismo económico por un lapso de casi medio siglo. Para sustituirlo, se recurrió a modelos de desarrollo que implicaron un cambio en las políticas económicas y un abandono de los principios que hasta entonces habían inspirado el régimen de libre mercado. Se postuló que la planificación e intervención estatal directa en las variables económicas y en las relaciones sociales harían posible el saneamiento de la economía y, por añadidura, la estabilidad social. Esto debía traducirse en la aprobación de una legislación que favoreciera la recuperación tanto industrial como agrícola, y en la generación de modernos sistemas de seguridad social, dando vida a lo que una década más tarde sería conocido como "Estado de Bienestar". Este programa buscaba sanear, mediante la participación del Estado, todas las facetas de la economía, así como también las condiciones sociales de los trabajadores: la situación laboral en las fábricas, la desocupación, los jornales y las horas de trabajo. Los influyentes planteamientos del economista británico John Maynard Keynes, quien propugnaba el intervencionismo estatal con miras a garantizar el pleno empleo —forma ésta de generar un aumento de la demanda interna que activara la producción, a la vez que neutralizara posibles estallidos sociales derivados del alto número de desocupados—, inspiraron el radical cambio de orientación económica. Su propuesta implicaba la regulación por parte del Estado, al tiempo que el estímulo a toda actividad empresarial, con miras a dinamizar la economía y vigorizar el consumo. Si bien este intento no tuvo todos los resultados esperados, pues se reiteró la tendencia depresiva de los ciclos capitalistas, lo cierto es que

marcó un giro en las políticas económicas adoptadas por muchos de los países golpeados por la Gran Depresión. En esta línea se situó el *New Deal*, impulsado desde 1933 por el Presidente Franklin D. Roosevelt en los Estados Unidos, epicentro de la crisis de 1929.

Por último, la Unión Soviética, a la sazón no sólo incólume a los efectos de la crisis, sino además inmersa en un acelerado proceso de industrialización apoyado en la aplicación de planes quinquenales, fue muy influyente a la hora de establecer los nuevos modelos económicos en el resto del mundo. El primer plan quinquenal se puso en marcha en 1928, y tuvo como objetivo una rápida industrialización del país, a través de la electrificación e introducción de técnicas modernas en la producción. Los resultados fueron sorprendentes. A sólo cuatro años —uno antes de lo presupuestado y en circunstancias que la Gran Crisis hacía tambalearse a las economías de Occidente—, la producción en la Unión Soviética superaba en tres veces y media las cifras previas a la Primera Guerra Mundial, y en dos y media a aquéllas registradas cuando se inició la aplicación del plan. A este respecto resulta interesante que el vocablo "planificación" se haya convertido, a partir de esta época, en un término cada vez más utilizado en todos los círculos políticos. Cabe señalar que en vez de hacer referencia a la drástica ejecución de rígidas metas de producción de las economías socialistas, el concepto se asociaba con planes de inversión y desarrollo que ofrecían perspectivas de crecimiento económico armónico y sostenido en el tiempo.

De hecho, ya desde antes, las mismas circunstancias impuestas por la crisis no habían dejado más alternativa que el cierre de las economías nacionales al comercio exterior, convocando a la participación directa del Estado en la solución de los problemas más urgentes. En efecto, la dislocación económica producida por la Gran Depresión conllevó la puesta en práctica de políticas que se alejaban notoriamente del paradigma liberal. Así pues, desde el Estado se controlaron las variables financieras, del comercio internacional y del mercado laboral. En septiembre de 1931, Inglaterra abandonó la convertibilidad monetaria y estableció restricciones cambiarias. Por su parte, afectados por la deflación, el desempleo y la depresión, en abril de 1933 los Estados Unidos abandonaron Roosevelt que apostó a lograr la recuperación con una política inflacionaria. De esta manera, a comienzos de los años treinta se puso fin al sistema de convertibilidad en la economía mundial. De ahí que se produjera una regionalización monetaria, de manifiesto en el realineamiento de los países del globo con arreglo a las distintas áreas de influencia; la libra esterlina reinaba en los dominios del Imperio Británico y en la Comunidad Británica de Naciones, el marco alemán predominaba en el centro de Europa, el yen en Asia y el dólar en América Latina. Se advierte el mismo fenómeno en las transacciones del comercio internacional, lo que para América Latina, significó la pérdida del mercado británico y, consecuentemente, la creciente dependencia de sus productos de exportación respecto del mercado norteamericano, restringido a su vez por la imposición de políticas proteccionistas.

El abandono del padrón oro vino también acompañado de regulaciones cambiarias y comerciales que tenían el propósito de evitar los movimientos descontrolados de capitales que tanto daño habían hecho a la economía capitalista mundial en los primeros años de la crisis. Los bancos centrales de cada país controlaron el flujo de divisas, con lo cual el intercambio de éstas debía pasar obligadamente por sus manos a precios fijados por los respectivos gobiernos, y no por el mercado. La falta de divisas y la sobrevaluación de las monedas en los valores fijados por cada gobierno, obligó a controlar los flujos comerciales para proteger las fuentes productivas locales. Por su parte, los controles comerciales, que incluían tarifas, cuotas, prohibiciones y licencias de importación, eliminaron el comercio multilateral. De este modo, en 1935, el comercio mundial se había reducido a un tercio del nivel de 1929. Los países establecieron acuerdos financieros y comerciales bilaterales, evitando incluso, en ocasiones, la monetarización de las transacciones, tal como ocurrió, por ejemplo, entre Alemania y Brasil, que optaron por intercambiar carbón por café, respectivamente.

Cada país buscó liberarse de la interdependencia económica mundial que había caracterizado a la expansión capitalista a contar del siglo XIX. El aislamiento económico les permitió introducir medidas expansivas tendientes a crear empleo y aumentar los ingresos, proteger sus industrias, incrementar los recursos públicos y así, eventualmente, poder pagar la deuda externa e ir normalizando las relaciones económicas internacionales. Pero la normalidad tardó en llegar. Con la Segunda Guerra Mundial, el aislamiento y el control nacional de la economía se acentuarían, agudizándose la tendencia hacia la planificación interna y, conforme a lo anterior, el fortalecimiento de la intervención estatal. Posteriormente, el Plan Marshall, que significó un enorme flujo de dólares desde los Estados Unidos a Europa occidental para asegurar su reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial, prestó impulso a la planificación estatal, toda vez que asignó dichos recursos a través de instituciones públicas, con el fin de que éstas operaran según planes de inversión.

Chile no estuvo al margen de este proceso mundial. Como en todos los países de Occidente, la crisis se enfrentó inicialmente a través de la aplicación de políticas ortodoxas. Habiendo reintroducido la convertibilidad monetaria con la creación del Banco Central en 1925, se recurrió a las reservas de oro de esta entidad para poder paliar los déficits en la balanza de pagos que la crisis trajo consigo. Al secarse totalmente las fuentes de préstamos extranjeros, en 1931 no se pudo pagar el servicio de la deuda externa; el país, por consiguiente, dejó impagos sus compromisos internacionales a mediados de ese año. Al mismo tiempo, se introdujo el control de cambios para detener la salida de reservas de oro, pues la balanza comercial continuaba siendo deficitaria, y se fijó un valor depreciado para el peso, con el objeto de asegurar la adquisición de las importaciones esenciales. Esta disposición benefició a la industria manufacturera local, la que inició tempranamente su recuperación. Con estas medidas concluyó el período deflacionario de la crisis en Chile, y se inició la etapa inflacionaria que se mantendría por muchas décadas.

Como en el resto del mundo, la respuesta de Chile a la crisis tendió a la autosuficiencia, reduciendo su dependencia de los mercados externos. Para ello se aplicaron las medidas que la teoría económica en boga imponía en todo el mundo capitalista, a saber: fijación de tarifas aduaneras proteccionistas; establecimiento de cuotas y licencias de importación, que en ocasiones fueron cambiadas por cuotas de divisas y depósitos previos, además de la elaboración de listas de importaciones permitidas y prohibidas; control cambiario con fijación de valores diferenciados para las divisas (cambio múltiple), según éstas se dispusieran para exportaciones o importaciones, y dependiendo de qué productos de importación se tratase; control del intercambio de divisas; permisos de exportación para asegurar el retorno de éstas; y prohibiciones de exportación decretadas, por ejemplo, para los casos del trigo, de la harina y de las papas, con el propósito de asegurar el abastecimiento interno. Así, a fin de evitar el gasto superfluo de dólares y materializar los afanes proteccionistas, en este período se establecieron cuotas de importación a textiles, ampollitas, sacos, vidrios, automóviles, radios y té, entre otros. La Comisión de Cambios Internacionales estuvo a cargo de la distribución de las divisas, debiendo asegurar la importación de materias primas para la industria nacional, de artículos de primera necesidad y de medicamentos. Este organismo era el encargado de autorizar las exportaciones, debiendo velar también por el retorno de su valor al país. Hacia 1939 había cinco tipos de cambio diferentes, desde el dólar oficial al del mercado negro, cuyos valores variaban según su procedencia y su destino.

Chile tampoco estuvo ajeno a los tratados bilaterales de comercio, en especial con aquellos países con los que tenía deudas impagas desde 1931, como era el caso de Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, España y Suiza. Se ha calculado que en 1936 un 60% de las importaciones y un 25% de las exportaciones del país, correspondía a estos tratados compensatorios. También se recurrió al intercambio comercial no monetarizado, por ejemplo con Japón, China, Unión Soviética, Finlandia, Argentina, Perú, Ecuador, Guatemala y Costa Rica.

A partir de 1932 se introdujo el control de precios internos. Así la Junta de Exportación Agrícola fijaba el precio del trigo, de la harina y del pan; un Comité *ad-hoc* fijaba el precio del petróleo y sus derivados, a la vez que racionaba su venta —sobre todo durante la Segunda Guerra Mundial, coyuntura en que se agudizó su escasez— para asegurar el abastecimiento del transporte público y de los camiones. En 1939, el gobierno del Frente Popular hizo uso de las disposiciones legales del Comisariato General de Subsistencias y Precios creado por el gobierno de Carlos Dávila (1932), para fijar el valor comercial, al por menor lo mismo que al por mayor, de una veintena de productos, tales como té, papas, tallarines, yerba mate, velas y papel, así como para estipular el precio de los arriendos residenciales y comerciales, entre otros ítemes. Posteriormente, en 1942, se creó la Junta Nacional de Abastecimientos, con amplios poderes para la importación, distribución —comprendido el racionamiento— y fijación de precios de los productos esenciales, incluidos el hierro, los químicos, los productos farmacéuticos, el rayón, el caucho y los materiales de construcción. Como

era de esperarse, todos estos controles de las variables económicas debieron ser acompañados de la creación de instancias fiscales para su aplicación, suscitando por tanto un aumento del empleo público y la burocracia.

En resumidas cuentas, el colapso del comercio internacional derivado de la crisis mundial impuso un cambio radical del modelo económico imperante en el país. El "desarrollo hacia afuera" basado en la exportación de recursos naturales en el contexto de políticas de libre mercado, sucumbió al cerrarse los mercados, siendo entonces reemplazado por el denominado "desarrollo hacia adentro". El instrumento fundamental del nuevo paradigma, en la consideración de las elites de la época, fue la industrialización basada en la sustitución de importaciones. Para alcanzarla fue necesario recurrir a la intervención estatal de las principales variables de la economía y a la transformación del sector público en un agente productivo. Así pues, la adopción de este modelo económico respondió, en buena medida, a la necesidad de insertarse en las nuevas condiciones de la economía mundial que se extendieron hasta bien avanzada la segunda postguerra.

Es necesario señalar, en todo caso, que las disposiciones inicialmente aplicadas en el país tuvieron un carácter preferentemente reactivo, de cara a las circunstancias externas, puesto que la crisis, al dislocar casi todas las áreas de la economía, forzó el empleo de medidas urgentes orientadas a morigerar los efectos expansivos de la debacle mundial. En este sentido, la política de los treinta, más que responder a una estrategia industrializadora propiamente tal, se orientó al mejoramiento de la balanza de pagos, la que dada la abrupta caída de los términos del intercambio, obligó a un control directo sobre las importaciones. A raíz de esto, el país tendió al aislamiento económico, lo que a su vez terminó por favorecer la actividad industrial interna. En definitiva, la rápida recuperación de las manufacturas, alentada por la política cambiaria, las tarifas aduaneras, las cuotas de importación y la expansión del gasto público, ayudó a arraigar la idea que asignaba a la industrialización la función de eje central del desarrollo económico; al fin y al cabo, como hemos hecho notar anteriormente, ya en 1934 las manufacturas habían alcanzado los niveles de 1929, superando con holgura, en materia de reactivación, a la minería y a la agricultura.

Previsiblemente, la injerencia estatal en los asuntos económicos y sociales representó otra de las líneas básicas del nuevo paradigma de desarrollo. Lo anterior, resultante también de medidas improvisadas ante los estragos de la Gran Depresión, no era, al igual que en el caso del proceso de industrialización, completamente novedoso en el país. Según hemos visto, ya desde fines de la década de 1920, en tiempos de la administración de Carlos Ibáñez del Campo, se había impuesto un sello modernizante a la administración estatal, consistente en la aplicación de un modelo de Estado con nuevas atribuciones y competencias. Esto supuso la creación de instituciones encaminadas a hacer más eficiente la gestión pública, a la par que se promovió la inversión fiscal y la generación de organismos de apoyo crediticio y técnico a los diferentes sectores de la producción nacional; simultáneamente, se continuó en la senda del desarrollo

de grandes obras públicas, tal y como se había venido haciendo desde la segunda mitad del XIX.

Tal vez uno de los hechos más innovadores y de mayor relevancia respecto a la gestión de políticas económicas, fue la incorporación de un importante contingente de ingenieros en puestos claves dentro del aparato estatal. Desiderio García Ahumada, Flavián Levine Bawden, Roberto Wachholtz Araya, Guillermo del Pedregal Herrera, Guillermo Moore Montero y Rodolfo Jaramillo Bruce, fueron algunos de los profesionales que colaboraron estrechamente con Pablo Ranúrez, ministro de Hacienda del gobierno de Carlos Ibáñez del Campo. Muchos de ellos continuarían participando en las administraciones siguientes, dándole continuidad al contenido tecnocrático en las políticas económicas, especialmente, como veremos más adelante, en lo tocante a la gestación del proyecto CORFO. Bajo el auspicio de este grupo de profesionales provenientes de la Universidad de Chile y vinculados al Instituto de Ingenieros de Chile, se realizó el primer intento sistemático de fomento de la producción, materializado con la formación en 1931 del Consejo de Economía Nacional, organismo encargado de propiciar el incremento de la producción agropecuaria, industrial y minera. Si bien éste dejaría de sesionar a consecuencia de la caída de Ibáñez y del posterior desorden político imperante, resulta instructivo anotar que Pedro Aguirre Cerda, en cuyo gobierno se crearía la CORFO, actuó como secretario general del Consejo.

Pese a los contratiempos de este último, el influjo ejercido en las políticas públicas por el grupo de ingenieros antes aludido, fue cada vez mayor debido a su capacidad profesional y técnica. A la luz de sus aportes, resaltaron las falencias de un sistema en el cual los dirigentes políticos dominaban sin contrapesos en la resolución de materias especializadas en manos del Estado. La incorporación en la toma de decisiones de este grupo de profesionales, hacia fines de la década de 1920, significó la estructuración de un concepto de Estado moderno, centrado en la gestión administrativa y tecnocrática, en oposición a las prácticas partidistas sustentadas en el clientelismo político hasta entonces predominantes. Su actuación, además de perdurable en el tiempo, probó ser decisiva respecto a la imposición del curso de acción a seguir por el Estado. Durante la década de 1930, los ingenieros determinaron que todo progreso económico requería el desarrollo de una política de electrificación nacional —como se verá, uno de los objetivos prioritarios de la CORFO— y el establecimiento de medidas de protección estatal a la industria chilena, a la cual se definió como la actividad fundamental para dinamizar la economía.

Con todo, las iniciativas orientadas a impulsar una estrategia de fomento y coordinación de las diferentes actividades económicas, no sólo provinieron de sectores pertenecientes o afines a la administración estatal. La recién creada Confederación de la Producción y el Comercio, que desde inicios de los treinta aglutinaba a las principales asociaciones empresariales (la Sociedad Nacional de Agricultura, la Sociedad de Fomento Fabril, la Sociedad Nacional de Minería, la Cámara de Comercio), fue enfática en diagnosticar que las falencias de la

economía se debían en lo medular a la inexistencia de un plan central que coordinara las políticas proteccionistas de modo de armonizar el desarrollo de los diferentes sectores productivos. En atención a este diagnóstico se llevaron a cabo algunas iniciativas —como el restablecimiento del Consejo de Economía Nacional, en 1934—, condenadas sin embargo al fracaso, producto de las limitadas prerrogativas que coartaban su acción. Paradójicamente, la demanda empresarial por una política de fomento de la producción a largo plazo, liderada desde el Estado, coincidió con los propósitos estipulados en el programa político de la candidatura del Frente Popular, el que —no está de más recordar— además de congregarse a las fuerzas de centro e izquierda, contó con el apoyo decidido de los obreros organizados en la Confederación de Trabajadores de Chile.

### EL PROYECTO CORFO

ESTA CONCURRENCIA de intereses de diferentes grupos de opinión tan disímiles redundó, hacia fines de la década de 1930, en un acuerdo en torno a la gestación de un modelo de desarrollo. Éste es tal vez el último en merecer el calificativo de proyecto nacional, en atención a la confluencia de actores sociales y políticos tan diversos —en la práctica todos los sectores organizados— en pos de una idea común de país. Dicho proyecto se sustentó en la acción del Estado en programas de fomento en pos de la industrialización y el nacionalismo económico. Esta aspiración se materializó en la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la que tuvo por objeto el desarrollo racional y armónico de todos los rubros productivos a lo largo del país, con el fin de elevar los niveles de vida de la población, tan menoscabados en los últimos años por efecto de la crisis; mejorar la desfavorable situación de la balanza de pagos internacionales, en aras de reducir la dependencia económica externa; y lograr el desarrollo estable en el futuro próximo.

Las repercusiones de una nueva fase depresiva de la economía norteamericana, desencadenada en 1938, contribuyeron a apresurar las gestiones para la puesta en marcha de este proyecto, pues quedaba otra vez en evidencia la vulnerabilidad de la economía chilena frente a los vaivenes de los mercados mundiales. Todos los sectores productivos padecieron sus efectos, a excepción de la industria manufacturera, que sólo hacia el final del ciclo exhibió bajas sustantivas en sus niveles de producción. En suma, las alteraciones que seguía presentando la economía mundial, contribuyeron a la instalación de un proyecto consensuado que descansaba en un ideal de industrialización concebido como eje del desenvolvimiento de la economía, es decir, en un modelo de desarrollo centrado en la sustitución de importaciones, diferenciándose del impulso manufacturero de la segunda mitad del siglo XIX que se había dado en el marco de un modelo económico basado en las exportaciones. Como señalara el boletín de la SOFOFA en septiembre de 1932, "la consolidación industrial del país es la mejor expresión de su soberanía económica. Sin una industria propia, no hay

verdadera independencia", premisa también avalada por los hacendados agrícolas, quienes saludaron la expansión industrial comprendiendo que ésta permitiría liberar recursos públicos al reducir gastos en artículos importados y aumentar la demanda de materias primas de origen agrícola y de alimentos. La Confederación de Trabajadores de Chile también brindó su apoyo al proyecto industrializador, considerando que éste, además de absorber los altos niveles de cesantía, contribuiría a robustecer la sindicalización obrera. La Confederación participó tempranamente en los programas gubernamentales del Frente Popular tendientes a dinamizar el proceso de industrialización, y no sólo tomó parte activa en las reuniones con los representantes del gobierno y del empresariado, sino que además, en pos del buen desenvolvimiento del proyecto, también puso freno a las manifestaciones huelguísticas.

Aun cuando los primeros indicios respecto a la formación de una institución de fomento con amplias facultades datan de principios de la década de 1930, fue el terremoto del 24 de enero de 1939 con epicentro en Chillán, lo que precipitó la creación de la CORFO. La magnitud del desastre, que afectó a amplias regiones del centro y sur del país, impulsó al gobierno, apremiado por las circunstancias, a tomar medidas urgentes entre las que destaca el envío al Congreso de un proyecto de ley de Reconstrucción y Auxilio, Fomento de la Producción y Habitación para Obreros. En la discusión parlamentaria se separó lo relacionado con la reconstrucción, del proyecto de fomento de la producción. Aunque este último traducía las aspiraciones del conjunto del empresariado chileno, de los trabajadores organizados, ingenieros civiles y miembros del gobierno, se plantearon desacuerdos políticos en relación con el alcance y financiamiento de la nueva institución.

Según lo establecido por el proyecto gubernamental, una única entidad estatal asumiría en forma explícita funciones que por vez primera respondían al diseño de políticas de largo aliento, a propósito de las cuales el Estado emergería como un agente económico rector. Sus intervenciones se centrarían en otorgar apoyo crediticio a los distintos sectores productivos, así como en la puesta en práctica de una labor de tipo empresarial; ambas dimensiones se desarrollarían mediante inversiones públicas, tanto directas como indirectas, en actividades productivas, excediendo así la forma como tradicionalmente se comprendía la intervención estatal. El proyecto de creación de empresas públicas constituyó una fuente de preocupación para los empresarios industriales, los cuales temieron que éstas pudieran representar una competencia desleal a sus propias actividades.

Por su parte, tanto el financiamiento de la Corporación, que involucraría aumentos tributarios, como el control de esta institución que tendría amplios grados de autonomía, fueron los aspectos que inquietaron a la oposición. En relación con el tema del financiamiento se acordó, después de una intensa discusión parlamentaria, la eliminación de algunos gravámenes propuestos por el gobierno, en tanto que la mayoría de las tributaciones aprobadas fueron aceptadas sólo por un período de cinco años. A modo de compensación se estableció

un impuesto adicional del 10% a las utilidades de las empresas norteamericanas productoras de cobre, con lo cual el financiamiento se trasladó desde el sector capitalista nacional al internacional. Por último, se autorizó al Presidente de la República a recurrir a créditos bancarios con cargo a los empréstitos en moneda extranjera. Para ello, en 1940, se abrió una oficina filial de la CORFO en Nueva York, la que se abocó a gestionar créditos con el Export-Import Bank, además de intervenir en la adquisición de equipos, máquinas, insumos y materias primas. En lo tocante a los grados de autonomía de la Corporación, hay que señalar que ésta quedó supeditada a la elaboración de proyectos de ley y a la ejecución de leyes aprobadas, quedando de este modo sometida al control del Congreso Nacional.

El proyecto que creó a la CORFO fue finalmente aprobado en abril de 1939, otorgándole a la institución una estructura que le garantizó amplia representación al empresariado en su directorio. Sólo así se dispuso la desconfianza de la derecha ante el funcionamiento y gestión de esta entidad que tendría tantos recursos y atribuciones en materias económicas. De este modo, el directorio de la CORFO comprendió tres ministros de gobierno, cuatro parlamentarios, diez presidentes de instituciones públicas (tales como el Banco Central, la Caja de Crédito Hipotecario, la Caja Autónoma de Amortización, La Caja de Crédito Agrario o el Instituto de Crédito Industrial), los presidentes de las cuatro asociaciones empresariales (la SNA, la SOFOFA, la Sociedad Nacional de Minería y la Cámara de Comercio de Chile); el presidente del Instituto de Ingenieros de Chile; y el Secretario General de la Confederación de Trabajadores de Chile. No obstante la amplia representación de los grupos de interés, la CORFO se distinguió por mantener un carácter técnico y profesional de primer orden, asegurado por la enorme gravitación del grupo de ingenieros que detentó puestos claves al interior de la institución.

Es usual encontrarse con el argumento según el cual el Frente Popular negoció con los partidos de derecha su respaldo legislativo para aprobar el proyecto de ley de creación de la CORFO a cambio de impedir la formación de sindicatos rurales. Sustenta este argumento el hecho de que ambas decisiones se hayan tomado simultáneamente y, sobre todo, la convicción de los analistas de que algo de suma importancia debió de haber estado en juego para que los partidos de izquierda aceptasen la prohibición de sindicalizar el agro. Sin embargo, las cosas deberían verse de otro modo si tomamos en consideración cuán importante era para el empresariado, estrechamente vinculado a los partidos de la derecha, la creación de un ente estatal dedicado al fomento productivo. Más aún, el mismísimo proyecto CORFO contó con el apoyo tanto de la Sociedad Nacional de Agricultura como del empresariado industrial. Comprendemos mucho mejor el período en estudio si separáramos ambas negociaciones —la de la sindicalización campesina y la de la CORFO— y las tratamos como dos cuestiones independientes entre sí. Como se ha señalado, en efecto, lo que la derecha temía de la creación de esta nueva institución pública eran dos cosas, fundamentalmente: quién la controlaría, dado el enorme poder que ésta tendría

en la distribución de escasos recursos de inversión pública, y cómo se financiaría, sin recurrir para tales efectos a medidas tributarias en detrimento de la empresa privada. Como hemos visto, resolvieron ambos problemas favorablemente. ¿Qué razón podían tener entonces para traer el asunto del agro a la mesa de negociaciones?

Por otra parte, es muy probable que la cuestión de la sindicalización campesina haya tenido autonomía respecto a la discusión anterior. Como señaláramos en el capítulo anterior, la negociación se dio fundamentalmente con los dirigentes radicales, a quienes se convenció sobre todo con argumentos partidistas. Si se organizaban sindicatos rurales, ¿qué partidos de la alianza frente-populista saldrían fortalecidos con nuevos contingentes electorales? Porque a decir verdad, ¿no era evidente que en ese contexto el Partido Radical perdería su posición hegemónica en el conglomerado? Cuando los sindicatos de campesinos presionaran por alzas salariales, ¿quién pagaría el aumento de los costos, y por tanto de los precios de los alimentos? Sin duda, los sectores medios urbanos, base del electorado de los radicales, lo que presumiblemente redundaría en una fuerte pérdida de apoyo a su partido. ¿Qué sucedería con los costos de la industrialización, proyecto prioritario del Frente Popular, si los más altos precios agrícolas producto de las alzas del salario campesino, se tradujeran en aumento del costo de la mano de obra industrial? Y por último, y no menos importante, los dirigentes más pudientes del Partido Radical —los terratenientes del sur que financiaban las campañas de su colectividad— bien podían imaginar que sus predios no quedarían al margen de la presión sindical, en caso de permitirse la organización de sindicatos rurales. Por lo tanto, no era necesario utilizar la discusión del proyecto de ley que creaba la CORFO para paralizar la sindicalización campesina, arriesgando con ello la creación de una institución que contaba con el entusiasmo del empresariado.

La puesta en marcha de este proyecto de fomento requirió el desarrollo de una estrategia para recabar información, paso previo este a la formulación de planes de largo aliento capaces de armonizar los diferentes ámbitos de la producción nacional, cometido prioritario de la Corporación. El déficit de registros estadísticos respecto a los recursos naturales existentes en el país, a los requerimientos más urgentes de consumo, y a las necesidades de insumo y capitalización de las áreas productivas, sirvió de incentivo a la realización de un ambicioso plan de investigaciones y prospecciones de los recursos naturales, al que luego se agregarían estudios relativos al ingreso nacional, a las finanzas del Estado y al comercio exterior. Concurrió a este esfuerzo la adjudicación de créditos externos para financiar tanto la elaboración de informes sobre los diferentes ámbitos de interés de la Corporación, como para proveer a la especialización de personal calificado para la realización de estos catastros. En palabras de Guillermo del Pedregal, vicepresidente ejecutivo de CORFO, registradas en 1942 por *El Mercurio*: "faltaban en el país muchos antecedentes indispensables. No existían censos industriales ni agropecuarios adecuados. No teníamos ninguna idea ordenada y completa sobre la riqueza de nuestro suelo ni, en general, de

nuestras posibilidades. No conocíamos tampoco, de manera más o menos cierta, la utilización racional de los recursos de las distintas regiones del país. Las propias estadísticas eran y son deficientes". No cabía duda, el área de investigación y realización de catastros sobre los recursos naturales y las posibilidades de desarrollo que presentaba el país, resultaban vitales para llevar a cabo una planificación económica perdurable en el tiempo.

Paralelamente, se inició una fase experimental que se extendió desde 1939 a 1943, cuyo objetivo era la elaboración de Planes de Acción Inmediata que, en el corto plazo, respondieran a las necesidades económicas más urgentes de cada sector productivo para, en una segunda fase, elaborar una estrategia a largo plazo de industrialización y fomento de la producción. Los Planes de Acción Inmediata se centraron en la creación de infraestructura básica y en el desarrollo de algunas industrias consideradas esenciales, las que por su magnitud y consiguientes requerimientos materiales, no resultaban posibles de realizar para el sector privado sin apoyo estatal. Con este fin se constituyeron cinco áreas de operación: el desarrollo de la energía y los combustibles; la expansión de algunas ramas industriales tendientes a sustituir importaciones y aumentar las fuentes de empleo; el impulso al desarrollo minero; la mecanización del agro y de la pesca; y la diversificación del comercio, los servicios y el transporte aéreo, marítimo y terrestre. En este esfuerzo concurren intereses tanto públicos como privados, destinándose cuantiosos recursos a la formación de las sociedades mixtas y particulares que propendieran a dicho objetivo.

La CORFO tuvo un papel altamente dinamizador en todos los ámbitos de la economía. En relación con la cuestión energética, tan fundamental a la hora de incentivar otras áreas productivas y, en particular, la industria, se estableció un plan que comprendía el apoyo inicial, a través de préstamos, a pequeñas empresas eléctricas, así como la inversión destinada a construir nuevas centrales en Ovalle, La Serena, Copiapó, El Salado y Tocopilla. A continuación se contemplaba la instalación de nueve centrales cuya ubicación geográfica respondería tanto a la demanda generada por las industrias aledañas como a la localización de las compañías distribuidoras privadas o mixtas. Así, se comenzó la construcción de la Central Sauzal sobre el río Cachapoal, en aras de abastecer a la Compañía General de Electricidad Industrial y a otras empresas, además de distribuir energía a las provincias de O'Higgins y Colchagua posibilitando la electrificación de algunos tramos ferroviarios en la zona; de la Central Abanico, construida sobre el río Laja, para suministrar energía desde Chillán hasta Traiguén, alimentando las ciudades de Concepción, Talcahuano y Lota; y de la Central Pilmaiquén, que, aparte de venderle energía a la Compañía Austral de Electricidad y a otras empresas e industrias, debía abastecer las zonas de La Unión, Osorno y Puerto Montt. En 1943, el Consejo de la CORFO acordó la creación de la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA), con el fin de coordinar los estudios, construcción y explotación de los sistemas eléctricos. La actividad de la ENDESA fue profusa, llegando a construir entre los años 1944 y 1952 nada menos que ocho centrales generadoras de energía. En cuanto

al ámbito de los combustibles, la CORFO inició una serie de estudios relacionados con la prospección de petróleo, los que culminaron en 1945 con el descubrimiento del yacimiento de Manantiales en Magallanes. Dada la magnitud y volumen de la actividad petrolera, se formó en 1950 la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) que tuvo bajo su responsabilidad los trabajos de explotación, extracción, refinación y comercialización del mineral.

La actividad industrial también recibió un importante respaldo directo; a fin de cuentas, constituía una de las áreas de mayor dinamismo económico, añadía valor agregado a las materias primas nacionales, inyectaba bienes en el mercado interno y generaba fuentes de trabajo. Con el fin de apoyar la industria chilena se privilegió el uso de productos de fabricación nacional en las empresas afiliadas, y se impulsó una campaña propagandística en favor del uso de los bienes producidos en el país; se le entregó, asimismo, apoyo técnico, créditos y aportes directos a las diferentes iniciativas industrializadoras. De esta manera, las empresas particulares y semifiscales recibieron importantes incentivos. El desarrollo de empresas estatales, por su parte, constituyó más bien una excepción; éstas se redujeron exclusivamente a aquellos ámbitos en donde los privados no tuvieron participación, debido a la magnitud y envergadura que significaba su instalación y funcionamiento.

Las áreas industriales privilegiadas por la CORFO fueron la metalurgia, principalmente en el ámbito de la siderúrgica. La acción del Estado consistió en aumentar la capacidad de la ya existente usina de Corral; luego, en la creación, concurrendo también capitales privados, de la Compañía de Acero del Pacífico S.A. (CÁP), en 1943; y en el inicio en 1947 de las obras en Huachipato, sin duda el proyecto industrial más importante de la década. En la industria textil, por su parte, se prestó especial atención a la producción de algodón, lana, yute, sisal, lino y seda. Es más, se apoyó a la agroindustria en general, así como también los productos químicos, e insumos claves para la construcción. La elaboración del azúcar de betarraga alcanzó particular interés, creándose, en 1952, la Industria Azucarera Nacional S.A. (IANSA). En los sectores maderero y pesquero, dada la magnitud de las reservas del país y la escasez de datos estadísticos, se procedió a impulsar estudios que abarcaran áreas tales como la extracción, almacenamiento y transporte de los mismos. Por añadidura, se elaboraron programas de atención y apoyo a pequeñas industrias. En un primer momento, el desarrollo alcanzado por el área fabril fue en verdad notable. Considérense las cifras correspondientes al período. Entre 1940 y 1953, el sector industrial creció a un ritmo anual de 7.5%, aumentando su contribución al ingreso nacional de un 13.8% entre 1925 y 1929, a un 21.7% entre 1948 y 1952. Sin embargo, en los inicios de la década de 1950, este desenvolvimiento industrial tendió a estancarse como resultado de constricciones económicas que serán analizadas más adelante.

Si bien la actividad de la CORFO ha sido relacionada de preferencia con el fomento industrial, ésta no pasó por alto otros ámbitos del desarrollo económico. Es poco sabido que la política agropecuaria ocupó un sitial privilegiado de

cara a otras áreas de la economía; por ejemplo, respecto a la actividad minera. Incidieron en esta preferencia los agudos problemas de suministro de productos agrícolas y ganaderos, los que por entonces no alcanzaban a proveer al país en sus requerimientos mínimos. De allí que se haya establecido un plan agropecuario, que comprendió programas de enseñanza técnica, mejoramiento de semillas, mecanización de la agricultura, expansión de las áreas de regadío, desarrollo de nuevos cultivos e importación de animales reproductores. Llamaron la atención los recursos financieros destinados al desarrollo de este rubro, en comparación con las otras ramas de la economía, éstos figuraban en el segundo lugar, siendo sólo superados por los fondos aportados a la industria manufacturera. Esto invalida la percepción generalizada respecto a la marginalidad de la actividad agropecuaria dentro del marco conformado por las políticas de la CORFO. *El Campesino*, publicación dependiente de la SNA, señaló en 1939 que "la ley de fomento y la Corporación que ella ha puesto en ejercicio han impulsado planes de ayuda a la economía agraria, cuyo estudio y ejecución se lleva a cabo bajo la dirección atinada de los señores Ministros de Hacienda y Agricultura". El apoyo orientado al área agropecuaria se extendió en el tiempo. Entre 1943 y 1952, se impulsó el fomento de la producción lechera y frutícola, se experimentó en los suelos salinos de la Pampa del Tamarugal, y se crearon nuevos programas de regadío. Es interesante mencionar a este respecto el impacto que significó la producción de remolacha para la industria azucarera (IANSAs), cultivo que demandó mayores exigencias técnicas a la agricultura de la zona central y sur.

El Plan de Acción Inmediata para la Minería operó sobre la base de la asistencia financiera que otorgaba la Caja de Crédito Minero. Descollaron en aquél, por su magnitud y relevancia, dos importantes iniciativas: el establecimiento de una Fundición Nacional de Minerales de cobre y oro en Paipote, al sur de Copiapó, y la construcción de una planta de refinación electrolítica de cobre, que absorbería la producción de las fundiciones de Chagres y Natulma. Al mismo tiempo, se fomentó la extracción y el procesamiento de la minería metálica, se estimuló la producción de materiales utilizados en la construcción, y se otorgó asistencia técnica a establecimientos productores de minerales no metálicos.

Por último, los ámbitos del comercio y del transporte también recibieron atención por parte de la CORFO, dado que el crecimiento económico requería del traslado y la comercialización de la producción, tanto en el interior del país como para la exportación. Con este propósito, se creó una red de almacenes frigoríficos, se otorgaron créditos destinados al mejoramiento del almacenaje y de la distribución, se aseguró el financiamiento para la importación de material rodante para ferrocarriles, la Corporación participó en la creación de la Empresa Nacional de Transportes Colectivos, se concedieron créditos a la Línea Aérea Nacional (LAN), y se constituyó un fondo destinado al desarrollo del turismo nacional.

En suma, la CORFO se constituyó en una institución clave para el desarrollo de las nuevas políticas económicas del Estado. La sustitución de importa-

ciones, cometido principal del modelo de "desarrollo hacia adentro", encontró un importante respaldo en las iniciativas tendientes al incentivo a la producción; en respuesta a los programas de la CORFO, el sector privado se ciñó a un proyecto de desarrollo debidamente articulado, en el que se involucraron todas las áreas de la economía. En efecto, contrariando una idea sostenida con frecuencia, el proyecto CORFO, como hemos visto, no se restringió a impulsar la actividad industrial sino que vertebró el desarrollo del conjunto de la economía, en busca de un desenvolvimiento armónico y vigoroso. Ello dio pábulo, hasta mediados de los años 50, a pronósticos optimistas respecto a las posibilidades de desarrollo del país. Fueron las monumentales construcciones de cemento y acero destinadas al área productiva industrial - fábricas, centrales hidroeléctricas, usinas siderúrgicas -, las que, por su grandiosidad, causaron el mayor impacto en la conciencia nacional, contribuyendo a legitimar la presencia de un Estado en pujante expansión.

## EL ESTADO PROVEEDOR

LA CRECIENTE injerencia del Estado no se limitó al ámbito económico. Sin perjuicio de que éste representó uno de los mayores frentes de actividad estatal durante el período, también son dignos de atención los alcances de su actividad en la esfera social. Las políticas de protección a las clases menesterosas aplicadas durante las primeras décadas del siglo XX, habían resultado insuficientes de cara a las exigencias que generaban los nuevos escenarios sociales. Resultó entonces perentorio elaborar disposiciones de carácter más global, que contemplaran la entrega de beneficios referidos a los ámbitos de la salud, vivienda, educación y previsión, y por esta vía instaurar mecanismos capaces de responder a las crecientes demandas sociales. La idea era fortalecer el aparato institucional, a fin de que éste generara una estructura capaz de atender las necesidades más apremiantes de la población, en particular de los sectores populares urbanos, con miras a evitar eventuales estallidos sociales. Tampoco estuvieron ausentes de las políticas sociales los sectores medios, grupo cuyo crecimiento y consolidación no se entiende sin la expansión de la educación pública, el aumento del propio aparato estatal, y la progresiva terciarización de las actividades económicas.

Surgió, de este modo, lo que se ha designado como Estado proveedor. Se distinguía por priorizar la protección y los cuidados básicos de la población mediante la inversión de altos porcentajes del presupuesto fiscal en todo tipo de materias de beneficio social, lo que devino en un fuerte asistencialismo estatal. Entre la década de 1930 y 1950, en efecto, el Estado chileno más que triplicó la inversión del gasto fiscal en los programas sociales, cuya puesta en marcha supuso también un notable incremento del personal burocrático ocupado en tales actividades. Según cifras entregadas por José Pablo Arellano, si en 1925 el Estado destinaba sólo un 2.1% del Producto Geográfico Bruto al gasto público

social, en 1945 este porcentaje se había elevado a un 8.0%, alzándose a un 14.9% en 1955. En cuanto a las proporciones del empleo en el sector social, éste ascendió desde el 1.3% del total de empleados fiscales, válido para 1925, a un 13.5% en 1935, y a un 31.7%, en 1955. Además, se crearon instituciones destinadas a velar por los sectores populares en cuanto consumidores; valga de ejemplo el Comisariato de Subsistencias y Precios, creado en 1932 por la administración de Carlos Dávila, el que estaba facultado para controlar precios, clausurar empresas que transgredieran los valores ya fijados, e incluso requisar bienes a todos los que no respetasen las normas antiespeculativas impuestas para favorecer el debido suministro de los bienes de primera necesidad.

Pese a estas medidas de carácter general, la actividad benefactora estuvo dirigida, preferentemente, hacia aquellos sectores de trabajadores que, organizados en sindicatos o gremios, poseían capacidad de presión política ya fuese directamente o mediatizados por los partidos a los cuales se vinculaban. Hubo, en este sentido, una estrecha relación entre la capacidad de presión de los grupos organizados y la respuesta que obtenían a sus demandas. Conforme a estas reglas, claro está, tanto los cesantes como aquellos trabajadores informales que no adherían a ningún tipo de asociación, quedaban excluidos de los beneficios sociales. Al respecto, resulta elocuente el caso del salario mínimo. Si bien éste fue una exigencia de la mayoría de los trabajadores, su aplicación se fue dando en forma paulatina, conforme al grado de presión ejercido por las distintas agrupaciones de trabajadores. En 1934 se instituyó para los obreros del salitre; en 1937, para los empleados particulares; en 1951, regía para los trabajadores del cuero, molinos, panificadores y gráficos; y sólo en 1956 se otorgó tal derecho a todos los obreros industriales. Aparte de estas diferencias temporales, la relación entre satisfacción de demandas y capacidad de presión organizada también se aprecia en las variaciones de los montos sancionados como salario mínimo, los que guardaron estrecha correspondencia con el poder colectivo de cada conglomerado.

El mayor incremento del gasto social se verificó en materia previsional. Si en 1935 el porcentaje del gasto fiscal social destinado a previsión alcanzaba a un 10%, en 1945 llegó a un 26.9%, aumentando a un 28.5% para 1955. Los beneficios previsionales se tradujeron, por ejemplo, en asignaciones familiares y subsidios de cesantía, pensiones por antigüedad, invalidez y muerte para los empleados particulares, así como también en subsidios de maternidad otorgados a los hijos legítimos y eventualmente a los naturales reconocidos, pero nunca a los ilegítimos, en atención a la voluntad de reforzar una estructura social edificada sobre una base familiar tradicional, entendida ésta como pilar del orden social digno de ser reforzado mediante políticas públicas; por lo mismo, para recibir las prestaciones estipuladas, las familias debían estar formalmente legalizadas. También el gasto en salud experimentó un notable incremento. En 1938 se organizaron los servicios destinados a ofrecer cuidado médico preventivo a los trabajadores, extendiendo este beneficio, en el caso de los obreros, a la atención curativa de la madre y el niño. En 1952 se creó el Servicio Nacional

de Salud (SNS) a través del cual se otorgó atención médica a todas las familias de los trabajadores -obreros y empleados-, lo que incrementó el gasto sectorial en casi un 100%. Tanto los sistemas previsionales como el área de salud se financiaron con aportes obligatorios de empleadores y trabajadores, además de contribuciones estatales en el caso de los obreros.

En cuanto al ámbito educacional, éste continuó experimentando el crecimiento iniciado en las décadas anteriores. El número de alumnos matriculados en la educación primaria aumentó de 500.000 en 1925, a 797.600 en 1950; lo mismo sucedió en la educación secundaria, la cual, en idéntico lapso de tiempo, se alzó de los 63.500 estudiantes matriculados, a la suma de 148.900. Por último, en lo referente a la educación universitaria, el incremento fue de 6.200 alumnos a 11.000, tomando como parámetro las mismas fechas. Nunca está de más subrayar la gratuidad de la educación en todos sus niveles, situación que favorecía el ingreso de todos cuantos tuvieran las capacidades mínimas exigidas, sin mediar impedimento económico alguno. Es más, en 1953 se creó la Junta Nacional de Auxilio Escolar, mediante la cual se asistía con alimentos y útiles a los estudiantes de los sectores más pobres, a fin de crear condiciones propicias para su efectiva educación. En respuesta a las nuevas necesidades que surgían del programa industrializador, el Estado creó en 1947 la Universidad Técnica del Estado (UTE), a partir de la fusión de diferentes entidades docentes tales como la Escuela de Artes y Oficios, la Escuela de Ingenieros Industriales, las Escuelas de Minas de Copiapó y La Serena, las Escuelas Industriales de Concepción y Valdivia, la Escuela Industrial de Temuco y el Instituto Pedagógico Técnico.

La acción estatal tuvo también un fuerte impacto en la construcción de viviendas. Su escasez representaba uno de los conflictos más candentes de la época, por lo que era menester abordar el problema cuanto antes. Dada la aceleración del proceso de urbanización, ya en marcha veloz desde el siglo XIX, el porcentaje de población urbana superó, hacia la década de 1930, al porcentaje de población rural, agudizándose con esto el déficit y los conflictos habitacionales en las ciudades. En un análisis sobre esta materia, la Asociación Chilena de Arquitectos reveló, en 1934, que un tercio de la población chilena carecía de vivienda adecuada; en 1951, la revista *Ercilla* denunciaba que "las necesidades totales del país [...] son de unas 28 mil casas anuales, y sólo se construyen unas 5 mil casas. Por consiguiente, cada año que pasa aumenta el déficit en unas 18 mil [...] cada año van quedando en Chile unas 100 mil personas más sin casa habitable". No obstante estas denuncias, hubo un evidente esfuerzo de parte del Estado para revertir esta dramática situación. La creación de la Caja de Habitación Popular en 1936, reorganizada siete años después a fin de darle mayor poder y potencialidad económica, la promulgación de la ley que a raíz del terremoto de 1939 fundó la Corporación de Reconstrucción y Auxilio destinada a construir viviendas, obras de emergencia y obras públicas en general, así como la creación del Comité -luego Fundación- de Viviendas de Emergencia, diez años más tarde, son ejemplos que dan cuenta de esta preocupación. Al igual

que el resto de las prestaciones y beneficios dimanados del Estado, los programas habitacionales también favorecieron a los segmentos más organizados de los trabajadores, y entre éstos, incluso, sólo a un número reducido. Nuevamente, fue la revista *Ercilla* el medio que denunció, en 1950, que de la Caja de Empleados Particulares sólo "el siete por ciento de los imponentes han comprado casa, y [...] este reducido número de imponentes ha ocupado el 40 por ciento de las reservas de la institución [...] cada imponente que compra casa ocupa sus fondos más los fondos de seis afiliados [...]. Sólo un 10 por ciento o un 20 por ciento de los imponentes podrá comprar casa. El resto, nunca".

Sin perjuicio de lo anterior, fueron numerosas las nuevas viviendas construidas tanto para los sectores obreros como para los empleados particulares y públicos. Respondían éstas a un modelo arquitectónico que testimoniaba la preeminencia del Estado en las políticas habitacionales, a la vez que ponía de manifiesto un sentido culturalmente democratizador, apreciable en la homogeneización y simplificación de las mismas. Ilustrativa resulta, en este sentido, la construcción en Santiago de las poblaciones Juan Antonio Ríos y González Videla. El hecho de que se les designara con los nombres de los Presidentes en ejercicio, ya da cuenta de la gravitación del aparato estatal, que se hacía presente a través de los máximos representantes del Poder Ejecutivo. Las nuevas poblaciones exhibían viviendas amplias, sólidas y con buena ventilación, de un piso, con fachadas sencillas y continuas, semejantes unas de otras, contaban con patios traseros independientes, servicios higiénicos y cocina; un centro comunitario, cuyo eje era la plaza, reunía a un conjunto de edificios de uso público, generalmente de dos pisos; donde destacaba el teatro, la escuela y los locales comerciales. De modo que la pretensión de quienes impulsaron esta solución arquitectónica representaba no sólo el anhelo de proveer viviendas, sino que también la intención de las elites de que el Estado contribuyera a la moralidad y felicidad de la población. En efecto, la casa propia se convirtió en el símbolo de la felicidad, en el espacio por excelencia para dar vida a un proyecto familiar idealizado. Al respecto, resulta elocuente el relato publicado en 1950 por la revista *Zig-Zag*, con motivo de la inauguración de la población González Videla: "vimos los niños contentos y risueños, las mujeres luciendo blancos delantales, las muchachas haciendo el aseo de sus casas. Los hombres corriendo temprano a sus trabajos [...]; ¡Y pensar que éstos eran los mismos que hace poco vivían también en las sórdidas poblaciones callampas!". La comparación es reveladora y concuerda con el reglamento de la Caja de Habitación Barata, el cual estipulaba la exclusión de postulantes que mantuvieran uniones ilegales, o bien de familias con alguno de sus integrantes afectado por una enfermedad infecto-contagiosa. En resumidas cuentas, el Estado no sólo se hizo patente mediante intervenciones legales, sino también a través de su impronta en la configuración del paisaje urbano y del ideario social, expresando de este modo el papel rector que por entonces desempeñaba en el concierto de la vida nacional.